

## I. AS NOSAS LEIS

### LA REFORMA DE LA LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y DE PROTECCIÓN DEL MEDIO RURAL: UNA REFORMA PARCIAL E INCOMPLETA

MANUEL ANTONIO CRESPO PÉREZ

*Profesor asociado de Derecho Administrativo de la Universidad de Vigo*

SUMARIO.- 1.- Introducción. 2.- Modificaciones en materia de principios generales.-3.- Modificaciones en materia de régimen urbanístico del suelo. 4.- Modificaciones en materia de Planeamiento urbanístico. 5.- Modificaciones en materia de normas de aplicación directa.- 6.- Modificaciones en materia de ejecución de los planes de ordenación. 7.- Modificaciones en materia de instrumentos de intervención en el mercado del suelo. 8.- Modificaciones en materia de edificación y uso del suelo y disciplina urbanística. 9.- Modificaciones en materia de materia de organización. 10.- Reglas adicionales y transitorias. 11.- Títulos no afectados por la reforma.

#### 1.- INTRODUCCIÓN

El propósito del presente trabajo consiste en poner de manifiesto las principales innovaciones introducidas en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y de Protección del Medio Rural de Galicia (en adelante LOUG), por la LEY 15/2004, DE 29 de Diciembre.

Para ello nos ceñiremos a la ordenación sistemática de la ley por entender que facilitará la comprensión de los comentarios a realizar.

Antes de comenzar, no podemos perder de vista que la reforma se fundamenta en las siguientes ideas-fuerza:

1ª.- Adecuación a las modificaciones establecidas, en el ámbito estatal, por la Ley

10/2003, de 20 de mayo, de reforma de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones (en adelante Ley 6/98), en lo que se refiere al suelo rústico.

2ª.- Mejora de los defectos observados en la aplicación de la LOUG.

3ª.- Adaptación a los criterios derivados de los acuerdos de la Administración de la Xunta de Galicia con la Federación Gallega de Municipios y Provincias y con la Federación de Promotores de Edificación y Suelo de Galicia, los sindicatos agrarios y otras asociaciones representativas de los intereses afectados así como los alcanzados en la Conferencia Sectorial de Vivienda y Suelo de 22 de enero de 2003.

4ª.- Modificaciones para favorecer el acceso de la población a la vivienda, garantizar la sostenibilidad en los usos del territorio y fortalecer el sistema urbano y de asentamientos rurales tradicionales procurando evitar la dispersión de la urbanización y edificación sobre el territorio. Se prevén medidas como permitir que los nuevos sistemas generales imputados al suelo urbanizable no delimitado se localicen en el lugar más conveniente para facilitar el acceso a la población, se permite el cambio de destino de los terrenos en los que se localizaron determinadas infraestructuras siempre que se facilite la financiación de nuevas infraestructuras o la mejora de las existentes, se regula la intervención autonómica en el procedimiento de aprobación de los planes parciales y especiales de municipios con planeamiento no adaptado para asegurar el cumplimiento de la nueva ley, se somete a informe ambiental los planes generales y los planes de desarrollo de suelo urbanizable y, por último, se regulariza la situación de los asentamientos surgidos al margen del planeamiento para dotarlos de infraestructuras y servicios imprescindibles.

5ª.- Abaratamiento del precio de la vivienda mediante el incentivo y salida inmediata al mercado de más suelo urbanizado, la regulación del concurso como forma ordinaria de enajenación de los bienes integrantes del patrimonio público del suelo, medidas para la construcción de viviendas de promoción públicas y de equipamientos, flexibilización de la reserva mínima de suelo para viviendas de protección pública y la redefinición de las categorías de suelo rústico de especial protección y de protección forestal.

6ª.- Consolidación de la red de núcleos tradicionales existentes mediante un procedimiento específico de delimitación, la edificación concentrada en el suelo de núcleo rural, la potenciación de las explotaciones agropecuarias y de acuicultura, la recuperación del patrimonio arquitectónico tradicional, la posibilidad de expansión de los establecimientos legalmente establecidos en suelo rústico, medidas para el mantenimiento del carácter rural de los terrenos y para evitar futuras parcelaciones urbanísticas en suelo rústico y el tratamiento de los municipios con más del 40% de su territorio sujeto a la protección de los espacios naturales.

## **2.- MODIFICACIONES EN MATERIA DE PRINCIPIOS GENERALES**

Pese a que no se han modificado formalmente los artículos 1 a 6 LOUG ninguna duda puede ofrecernos el hecho de que la trascendencia de las modificaciones introducidas trae consigo la alteración, si bien de una forma no esencial, de los principios básicos vertebradores del derecho urbanístico gallego.

Así nos estamos refiriendo al incremento de las políticas públicas del suelo que se plasman, fundamentalmente, en las medidas para facilitar las actuaciones autonómicas dirigidas a crear más suelo con destino a la construcción de viviendas de promoción pública y de equipamientos así como las previsiones del Plan Galicia de suelo empresarial.

Por el contrario no se ha aprovechado la ocasión para destacar la naturaleza de función pública del urbanismo aún cuando se deduce de su artículo 5 al residenciar en la administración pública competente la dirección y control de la gestión urbanística así como de su artículo 3 al regular el ámbito de la competencia urbanística.

Asimismo se deberían haber regulado los supuestos indemnizatorios complementarios de la legislación estatal (vide art. 109 de la ley 2/2002, de 14 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Cataluña) para conseguir una definición exhaustiva del estatuto jurídico de la propiedad del suelo y las consecuencias que dimanen de la actuación administrativa en el ámbito urbanístico.

## **3.-MODIFICACIONES EN MATERIA DE RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO**

Las modificaciones de mayor calado se efectúan en el régimen jurídico del suelo de núcleo rural y en el suelo rústico lo cual es comprensible si se tienen en cuenta que la ley gallega pretende ser omnicompreensiva en ambas clases de suelo habida cuenta de la escasa regulación básica estatal en la materia. Esta situación normativa contrasta con la del suelo urbano y del suelo urbanizable aunque no puede olvidarse que debido a la naturaleza residual de este último, la definición detallada del suelo rústico y del suelo de núcleo rural permite una clarificación en la regulación del suelo sometido, a corto o a medio plazo, a un proceso de transformación urbanizador para posibilitar la construcción. No obstante existen otras reformas que afectan a otras materias.

### **a.- Los deberes de uso, conservación y rehabilitación**

Dentro de los deberes de uso, conservación y rehabilitación ( artículo 9 LOUG) , aunque se mantienen los tradicionales correspondientes a cualquier tipo de suelo, construcciones edificios e instalaciones se derogan expresamente los de realización de las obras necesarias para la protección del medio rural y ambiental pertenecientes a los propietarios de in-

muebles y de edificaciones en suelo rústico y en suelo de núcleo rural<sup>1</sup>, los cuales deben seguir conservando y manteniendo el suelo natural y en su caso la masa vegetal, para prevenir la erosión, los incendios y la contaminación de la tierra, el aire y el agua.

#### **b.- Suelo urbanizable delimitado**

En relación a la clasificación del suelo se siguen regulando las cuatro formas clásicas gallegas (que provienen de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, en adelante Ley1/97, ya que la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la ley del suelo de 1976 a Galicia, en adelante Ley 11/85, pese a regular los núcleos rurales no diferenciaba una clase de suelo específico sino que permitía la existencia de todos los tipos de suelo, con sus correspondientes regímenes específicos, en los citados núcleos rurales) si bien se matiza el suelo urbanizable delimitado o inmediato y el suelo rústico.

Respecto al primero, la reforma omite la referencia al desarrollo del plan general<sup>2</sup> así como los terrenos contiguos al suelo urbano que el plan general estime adecuados para ser urbanizados lo que no implica la legalización de la urbanización a saltos sino que es evidente que los mencionados terrenos son los terrenos que integran con naturalidad al suelo urbanizable inmediato y ello, sin perjuicio, de que el plan general pueda delimitar otros terrenos más lejanos a la malla urbana (artículo 14.2.a LOUG).

#### **c.- Suelo rústico**

El cambio consiste en la introducción, *ex novo*, de un nuevo supuesto de suelo rústico consistente en los terrenos que el plan general o los instrumentos de ordenación del territorio estimen inadecuados para el desarrollo urbanístico en consideración a los principios de utilización racional de los recursos naturales o de desarrollo sostenible<sup>3</sup>. Esta norma (artí-

---

<sup>1</sup> Los citados deberes tradicionales se pueden considerar como vinculaciones singulares tal y como se desprende del artículo 9.3 LOUG. En cuanto a la citada supresión cabe entender que estos deberes correrán a cargo exclusivamente de la Administración Autonómica.

<sup>2</sup> Omisión totalmente comprensible ya que el plan parcial requiere como presupuesto previo indispensable la existencia de un plan general.

Esta redacción se incorporó por la enmienda nº 1 (en adelante todas las enmiendas que se citen se recogen en BOPG, nº 670, de 15-11-04) del grupo parlamentario popular al no figurar en el texto del proyecto de ley.

<sup>3</sup> Debe tenerse en cuenta que el legislador gallego amplía los supuestos básicos de suelo no urbanizable previstos en el artículo 9 LRSV. Así además de los valores ambientales, paisajísticos, históricos, arqueológicos, culturales o científicos, se incluyen valores educativos, naturales, productivos, recreativos u otros que los hagan merecedores de protección o cuyo aprovechamiento deba someterse a limitaciones específicas siempre que los citados valores sean relevantes. Asimismo se introducen los riesgos tecnológicos incompatibles con la urbanización como la contaminación o que perturben el medio ambiente o la seguridad y la salud. Compartimos la tesis de

culo 15.e LOUG) adapta la legislación gallega a la ley estatal después de la reforma operada por la ley 10/2003, de 20 de mayo, la cual reintroduce, de una forma más objetiva, el margen de discrecionalidad que había suprimido el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio.

No obstante consideramos que la norma gallega debería haber recogido los criterios objetivos que menciona la norma básica estatal siendo plenamente constitucional, tanto la una como la otra<sup>4</sup>.

Si descendemos al estatuto jurídico de los propietarios de cada una de estas categorías de suelo podemos destacar lo siguiente:

#### **d.- Modificaciones en el suelo urbano no consolidado**

Dentro del suelo urbano no consolidado y como supuestos de patrimonialización del 100% del aprovechamiento tipo (artículo 18.b LOUG) se habla de edificios catalogados en vez de inmuebles catalogados<sup>5</sup>, de bienes inmuebles de interés cultural, en vez de bienes de interés cultural y de polígonos para los que el nuevo plan no contempla el aumento de su-

---

HERNÁNDEZ LÓPEZ, C., en su artículo "Una aproximación crítica a la ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural. (I) El régimen del suelo", *Revista Xurídica Galega*, nº 37, pág. 355, según la cual al introducir como factor de definición del suelo rústico el de los riesgos tecnológicos se puede producir un desplazamiento hacia los propietarios del suelo circundante a un polígono industrial o a una instalación potencialmente contaminante del coste social de dichas instalaciones.

Algunos criterios objetivos dispersos en la LOUG son los de terrenos afectados por los incendios forestales y los que han sido objeto de concentración parcelaria.

En contra, podemos citar el dictamen del Consejo Económico y Social que, a propósito del proyecto de ley de 17 de septiembre de 1997, consideraba un intervencionismo injustificado ya que el planificador no puede sustituir el criterio del propietario o del urbanizador declarando un terreno justificadamente inadecuado para un desarrollo urbano racional.

<sup>4</sup> En el mismo sentido FERNÁNDEZ FERRERAS, C., en la obra colectiva *Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*, El Consultor, 2003, pág. 218.

<sup>5</sup> Los catálogos como instrumentos complementarios de los planes y no como propios planes se siguen regulando en el artículo 75 LOUG sin sufrir variaciones.

Sin embargo debemos acudir a la ley del patrimonio histórico-artístico, ley 8/1995, de 30 de octubre, que define a los bienes catalogados como aquellos que, sin llegar a ser declarados de interés cultural, poseen especial singularidad gozando de una protección inferior a los bienes de interés cultural que son aquellos bienes (en nuestro caso inmuebles) más destacados del patrimonio cultural de Galicia.

El régimen de las subvenciones a fondo perdido para la rehabilitación de inmuebles situados en conjuntos históricos gallegos se recoge en el Decreto 234/2003, de 3 de abril.

perficie edificable respecto a la preexistente lícitamente realizada ni incorpora nuevos usos que generen plusvalías<sup>6</sup>.

En definitiva, la reforma profundiza en un aspecto inédito en la Ley 1/1997, del suelo de Galicia y que pugnaba contra lo dispuesto en su artículo 3.2.c) al no generar plusvalías la acción urbanística de los entes públicos. Este precepto fue enmendado por el grupo socialista y por el grupo del bloque nacionalista gallego que solicitaban su supresión.

#### **e.- Modificaciones en suelo de núcleo rural**

En el suelo de núcleo rural se modifican determinados aspectos que la práctica había puesto de manifiesto pero se dejan sin resolver una serie de incógnitas.

Empezando por estas últimas llama la atención el silencio normativo sobre la conexión con los servicios urbanísticos fuera del núcleo rural cuando no se trate de terrenos incluidos en el área de expansión.

En cambio, se introducen una serie de reglas que alteran la concepción tradicional de los núcleos rurales como asentamientos de población estáticos y abocados a su desaparición<sup>7</sup>.

En este sentido, según dispone el artículo 24.4 LOUG, el plan general regulará las limitaciones necesarias en el área de expansión para impedir que la edificación dificulte la aprobación del futuro plan especial de protección, rehabilitación y mejora del medio rural<sup>8</sup>,

---

<sup>6</sup> Este aprovechamiento íntegro se equipara al correspondiente a los terrenos integrados en el suelo urbano consolidado en el que, como destaca el artículo 14.1 en relación con el artículo 14.2 LRSV, no existen cesiones a favor de la Administración. Este precepto parte de la premisa de que en un momento anterior a la adquisición de la condición de suelo urbano consolidado los propietarios tuvieron que compartir las plusvalías generadas como consecuencia del correspondiente plan parcial. Es de destacar en este sentido la STCo 164/2001, de 11 de julio. En los mismos términos se pronuncia la STCo de 27 de febrero de 2002 donde a propósito de la ley vasca de cesiones en suelo urbano consolidado concluye que " (...), la exclusión de toda cesión obligatoria de aprovechamiento urbanístico en el suelo urbano consolidado no admite modalización alguna de origen autonómico."

Por ello, es lógica la regla de que se adquiera el aprovechamiento total cuando no se generen plusvalías para compartir con la comunidad.

<sup>7</sup> Entendemos que resultaría eficaz la recuperación de los proyectos de ordenación del medio rural de la Ley 1/1997. En la reforma se intenta paliar esta ausencia al introducir el expediente de delimitación del suelo de núcleo rural. (Vide el comentario a la disposición adicional 2ª). Su función también la pueden cumplir las normas subsidiarias y complementarias del planeamiento.

<sup>8</sup> Esta norma debe ser puesta en relación con la determinación de los planes generales relativa a la fijación de indicadores que deban dar lugar a la redacción del citado plan especial (art. 56 f) LOUG). Debe tenerse en cuen-

prohibiéndose las segregaciones o divisiones de parcelas en dichas áreas antes de la aprobación del referido plan salvo las que se deriven de la ejecución, conservación o servicio de infraestructuras públicas, de la ejecución de los equipamientos públicos, de la realización de actividades extractivas o energéticas, de la ejecución del planeamiento urbanístico o tengan por objeto la mejora de las explotaciones agropecuarias existentes<sup>9</sup>.

Por otra parte, establece el nuevo artículo 24.5 LOUG que en el supuesto de ejecución de planes especiales de carácter integral sobre un área de expansión, los propietarios tienen como obligaciones específicas las de ceder obligatoria, gratuitamente y libre de cargas<sup>10</sup> a la administración municipal, el suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento urbanístico de dicha área, cesión que había suprimido el texto inicial de la LOUG y que contradecía el artículo 76 de la Ley 1/1997. Con estas cesiones se equipara de nuevo esta parte del suelo de núcleo rural con el suelo urbanizable ya que el suelo del núcleo propiamente dicho se asimila al suelo urbano. Esta norma procede de una enmienda de adición presentada por el grupo parlamentario del bloque nacionalista de Galicia y es uno de los mecanismos previstos por la reforma para la consolidación de los núcleos rurales y la fijación de la población a los mismos.

En cuanto a los usos propios del suelo de núcleo rural la reforma sigue primando los de tipo residencial pero se permiten nuevas actuaciones ( artículo 25.d LOUG), previa licencia municipal y sin necesidad de autorización autonómica, consistentes en obras de conservación, restauración, rehabilitación y reconstrucción de las edificaciones tradicionales o de especial valor arquitectónicos existentes en el núcleo rural<sup>11</sup>, siempre que no supongan

---

ta también el artículo 72.2 LOUG, en la redacción operada por la reforma, que permite un plan especial específico para una operación de urbanización y edificación sobre la referida área de expansión.

<sup>9</sup> También se autorizan cuando se trata de partición de herencias con la condición de inedificabilidad así como para la regularización de parcelas colindantes.

Una vez aprobado el plan especial citado podrá obtenerse licencia municipal con sujeción a las condiciones establecidas por el plan y sin necesidad de previa autorización autonómica lo cual se explica debido a que el conselleiro competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo es el órgano competente para la aprobación del referido plan. (artículo 89.1 LOUG).

Esta norma fue objeto de modificación a lo largo de la tramitación parlamentaria ya que el proyecto no contemplaba las segregaciones o división de parcelas y exigía autorización autonómica antes de la aprobación del plan especial de protección, rehabilitación y mejora del medio rural y unos requisitos mínimos de superficie, concretamente, una parcela de 2000 metros cuadrados y una planta de 200 metros cuadrados.

<sup>10</sup> El ayuntamiento no participa de los costes de urbanización del aprovechamiento cedido.

<sup>11</sup> El Decreto 295/2002, de 17 de octubre regulador de subvenciones a fondo perdido para reconstrucción de viviendas en el medio rural de Galicia exige una antigüedad de 40 años mientras que el Decreto 228/2002, de 20 de junio, regulador de subvenciones a fondo perdido para rehabilitación protegida de viviendas en el medio rural de Galicia exige una antigüedad de 15 años.

variación de las características esenciales del edificio ni alteración del lugar, de su volumen ni de la tipología originaria sin necesidad de cumplir todas las condiciones de edificación previstas para las nuevas edificaciones que se emplacen en el medio rural. Esta medida pretende fomentar el sector del turismo rural y sale al paso, siquiera parcialmente, a la crítica de la doctrina en relación a la limitación notoria de la autonomía municipal<sup>12</sup>.

Además y como consecuencia de la derogación del artículo 28.f LOUG, se autorizan los nuevos tendidos aéreos de telefonía, electricidad y otros lo que posibilitará su instalación y prestación en cualesquiera tipos de núcleos rurales. Esta medida permite la dotación de estos servicios y es más lógica que la prohibición que se deroga que, posiblemente, se fundamentaba en razones de tipo estético.

No se altera la nueva concepción de esta clase de suelo en cuanto a la desvinculación de los usos del sector primario (concepción que se plasma en el artículo 13 que define a los núcleos rurales) y se siguen prohibiendo las nuevas instalaciones destinadas a la producción ganadera, salvo las pequeñas construcciones destinadas a usos ganaderos para el autoconsumo<sup>13</sup>. Estas nuevas instalaciones deberán emplazarse en suelo rústico (art. 33.2 LOUG). Con la implantación de esta solución arquitectónica se favorece el mantenimiento de estos núcleos muchos de los cuales tienen, exclusivamente, una clara vocación agropecuaria. No obstante, se evitan los problemas de calidad de vida inherentes a la implantación de las nuevas técnicas de producción ganadera que se basan en grandes extensiones de terreno con abundante número de reses y establecimientos donde se concentran actividades

---

<sup>12</sup> Así RAPOSO ARCEO, J.J., en la obra colectiva *La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural*, ed. Civilis, 2004, pág.84.

La enmienda nº 4 del grupo parlamentario socialista remitía al planeamiento general las condiciones de edificación lo que suponía una mayor discrecionalidad.

Para el Decreto 191/2004, de 29 de julio, regulador de los establecimientos de turismo rural las construcciones ex novo deberán cumplir los requerimientos de dicha norma y los establecidos en la legislación urbanística para el suelo rústico y para el suelo de núcleo rural. En las demás construcciones el artículo 10 establece una serie de requisitos genéricos entre los que destacan la prohibición de obras que signifiquen un aumento del volumen edificado o que modifiquen su arquitectura original, altura máxima de 2,5 metros para establecimientos dedicados al alojamiento de huéspedes,...

<sup>13</sup> En la redacción originaria del precepto, artículo 28.g LOUG, se exceptuaban las nuevas instalaciones destinadas a la producción agropecuaria que excedan del tipo tradicional y familiar determinado por el conselleiro competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Esta determinación se llevó a cabo mediante orden de 1 de agosto de 2003 según la cual se entendía como tal aquella explotación que reunía dos requisitos: que la mano de obra no supere el 50% de la mano de obra total de la explotación, medida, en cualquier caso, como unidades de trabajo agrario, tal como las define la ley 19/1995, de 4 de julio, y que las personas físicas, titulares de la explotación, residan en el término municipal donde radiquen las mismas o en alguno de los ayuntamientos limítrofes.

cuasi-industriales. En todo caso, la norma debería haber definido las pautas que determinan el autoconsumo<sup>14</sup>.

En cuanto a las condiciones de edificación se matiza la redacción primitiva (artículo 29.1.a LOUG) y se destaca que la parcela mínima edificable no será inferior a 300 metros cuadrados si bien y, según las recomendaciones del dictamen 5/2004, de 28 de julio, del Consejo Económico y Social, se ha suprimido la referencia que se contenía en el anteproyecto a que el frente mínimo de la fachada fuese de 6 metros<sup>15</sup>.

Se mantiene la obligación de adaptación al entorno por lo que las características estéticas y constructivas y los materiales, colores y acabados serán acordes con el paisaje rural y con las construcciones tradicionales del asentamiento. En tal sentido, para el acabado de las edificaciones, se empleará la piedra o los materiales tradicionales y propios de la zona. En casos justificados por la calidad arquitectónica de la edificación, podrán emplearse otros materiales que armonicen con los valores naturales, el paisaje rural y las edificaciones tradicionales del entorno<sup>16</sup>.

Se ha suprimido en el artículo 29.1.b LOUG, la referencia a la carpintería exterior que debía ser de madera pintada o de aluminio lacado y con colores acordes con el medio rural<sup>17</sup>.

En cuanto al volumen máximo de la edificación se deroga la posibilidad de adosamiento o retranqueo a otras construcciones y si fuera preciso sobrepassarlo por exigencias de uso

---

<sup>14</sup> No compartimos la tesis de RAPOSO ARCEO, J.J., *La ley 9/2002...*, cit., pág. 87, según la cual las razones de salubridad e higiene deben aplicarse con mayor medida a las explotaciones tradicionales y familiares que a las de tipo industrial porque es evidente que las construcciones tradicionales de los núcleos rurales ya habían integrado de forma satisfactoria las actividades pecuarias con el uso residencial precisamente debido al carácter menor de aquéllas.

<sup>15</sup> El texto finalmente aprobado sigue exigiendo una parcela no inferior a 600 metros cuadrados pese al silencio del proyecto de ley al prosperar la enmienda de adición nº4 del grupo parlamentario del bloque nacionalista gallego.

Por otra parte, hay que remitirse al Decreto 233/2003, de 3 de abril, que regula las ayudas otorgadas por el Instituto Gallego de la Vivienda y el Suelo a los ayuntamientos para la solución del problema de la infravivienda.

<sup>16</sup> Se suprime la autorización expresa del ayuntamiento (la concesión de licencia según el proyecto técnico presentado la presupone) para la utilización de materiales no tradicionales (basta la mera justificación sin que se trate de supuestos excepcionales) así como la referencia a los materiales a emplear en la carpintería exterior. Se destaca la adecuación al paisaje del entorno.

<sup>17</sup> RAPOSO ARCEO, J.J., en *La Ley 9/2002...*, cit., pág. 89, no encontraba razón alguna que justificase la limitación de materiales debido a la dificultad de determinar qué se entiende por material tradicional de una zona y al avance tecnológico de los elementos que permitía la norma.

o actividad<sup>18</sup>, habrá de descomponerse en dos o más volúmenes conectados entre sí, a fin de adaptar las volumetrías a las tipologías tradicionales propias del medio rural, debiendo adoptarse, en todo caso, las medidas correctoras necesarias para garantizar el mínimo impacto visual sobre el paisaje y la mínima alteración del relieve natural de los terrenos. Entendemos que esta disposición (artículo 29.1.c LOUG) es acertada ya que puede permitir el incremento poblacional de estos núcleos.

Debe destacarse que tanto las condiciones sobre las características estéticas como las relativas al volumen máximo de la edificación se mantienen pese a las enmiendas de supresión nº 5 y 6 del grupo parlamentario del partido socialista que remitía al Plan General y, en su caso, al plan especial de protección, rehabilitación y mejora del medio rural para la determinación de todas las condiciones de edificación.

Además como novedades destacables el artículo 29.3 LOUG permite que el plan especial de protección, rehabilitación y mejora del medio rural, con fundamento en el estudio detallado e individualizado del núcleo rural, establezca condiciones de edificación en materia de parcela mínima, tipología constructiva y alturas<sup>19</sup> y también la instalación de invernaderos con destino exclusivo al uso agrario que se instalen con materiales ligeros y fácilmente desmontables sin sujeción a las condiciones legales de edificación. Como se observa el legislador es consciente de que no puede reconducir todos los núcleos rurales a un modelo uniforme debido a razones de tipo histórico, económico, poblacional, ... pero no es partidario de un uso industrial de estos terrenos como se desprende de la posibilidad de los invernaderos, que, puestos a ser reglamentistas, deberían ser definidos en su dimensión y características generales.

Por último, se suprime, al derogarse el artículo 30 LOUG, toda referencia a las edificaciones destinadas a equipamientos comunitarios con condiciones excepcionales lo que debe interpretarse de forma negativa ya que puede suponer la prohibición de su establecimiento con las deficiencias de servicios públicas comunes a todos estos núcleos. Estas edificaciones exigían la autorización previa de la Xunta de Galicia siendo, en su momento, la única excepción al régimen competencial municipal.

#### **f.- Otras modificaciones en suelo rústico<sup>20</sup>**

En el suelo rústico se introducen numerosas novedades que, como se irá detallando, no gozan del acuerdo unánime de los grupos parlamentarios gallegos. Así, artículo 31.1.b. in

---

<sup>18</sup> La redacción primitiva no permitía la superación del volumen máximo.

<sup>19</sup> Con la redacción inicial el referido plan especial estaba sometido íntegramente a los preceptos legales de directa aplicación en esta materia.

<sup>20</sup> Pese a la reforma se sigue aplicando la circular 2/2003, de 31 de julio, sobre el régimen de las autorizaciones en suelo rústico si bien con las necesarias adaptaciones.

fine, los propietarios pueden llevar a cabo las actuaciones complementarias e imprescindibles para el aprovechamiento maderero, tales como la apertura de vías de saca temporales, los cargaderos temporales de madera y el estacionamiento temporal de maquinaria forestal, siempre que se comprometan a reponer los terrenos a su estado anterior en el plazo que se determine pudiendo el ayuntamiento exigir la prestación de las garantías necesarias<sup>21</sup>.

Igualmente se matiza la definición de suelo rústico de protección ordinaria ya que se prevén los principios de utilización racional de los recursos naturales<sup>22</sup> o de desarrollo sostenible (artículo 32.1 LOUG). Estos principios son utilizados, como ya se indicó anteriormente, como límites en la definición de un nuevo supuesto de suelo rústico.

Por otra parte, los terrenos sometidos a la concentración parcelaria se siguen considerando como suelo rústico de protección agropecuaria salvo que deban ser incluidos en la categoría de suelo rústico de protección forestal pese a la oposición del grupo parlamentario del bloque nacionalista de Galicia plasmada en su enmienda nº 6<sup>23</sup>.

Además el plan general<sup>24</sup>, de forma justificada, podrá excluir los ámbitos colindantes sin solución de continuidad con el suelo urbano y con los núcleos rurales que resulten necesarios para el desarrollo racional lo que determina la pérdida del régimen jurídico de protección especial sin que la norma exija la compensación de estos terrenos por otros de la misma naturaleza tal y como sucede en la revisión de los planes urbanísticos que incrementen la intensidad de uso de una zona, según dispone el artículo 94.3 LOUG<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Vide el artículo 31 relativo a los planes de ordenación de los recursos forestales y el artículo 39 relativo a la determinación del uso forestal en el planeamiento urbanístico de la ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre de montes.

<sup>22</sup> Como destaca el artículo 21 de la ley gallega 1/1995, de 2 de enero, de medio ambiente en los instrumentos de planeamiento urbanístico de carácter general, planes generales de ordenación urbana y normas subsidiarias habrá de tenerse en cuenta la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales determinándose reglamentariamente las medidas o condiciones tipo de protección de la naturaleza y el paisaje así como de la calidad ambiental que habrán de incorporarse al planeamiento.

Por otra parte hay que tener en cuenta la exigencia de declaración de impacto ambiental para la conservación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente que se regula en el decreto 442/1990, de 13 de septiembre.

<sup>23</sup> Para el artículo 3.1 de la ley 10/1985, de 14 de agosto, de concentración parcelaria de Galicia el decreto de concentración parcelaria determina la utilidad pública y la función social de la propiedad con la obligación de no abandonar las tierras cultivables manteniendo o conservando la tierra cultivada conforme a su capacidad agrológica y aprovechamiento adecuado de sus recursos.

<sup>24</sup> La enmienda nº 5 del grupo parlamentario del bloque nacionalista de Galicia proponía que además del plan general las directrices de ordenación podían excluir de esta categoría a los referidos terrenos colindantes.

<sup>25</sup> Esta norma debe ser aplicada con moderación puesto que de lo contrario se podría producir una clasifica-

Es también significativa la redefinición del suelo rústico de protección forestal porque la nueva redacción del artículo 32.2.b LOUG establece que el plan general puede excluir, de forma excepcional, las áreas sin masas arboladas merecedoras de protección, colindantes sin solución de continuidad con el suelo urbano o con los núcleos rurales, que resulten necesarios para el desarrollo urbanístico racional<sup>26</sup>. Asimismo los montes vecinales en mano común pueden ser calificados como suelo rústico de protección forestal o incorporados por el plan a otra categoría de suelo rústico especialmente protegido<sup>27</sup>.

También son objeto de matización el suelo rústico de protección de las aguas y el de protección paisajística.

En cuanto al primero, artículo 32.2.d LOUG, se introduce un cambio importante por cuanto las corrientes de agua de escasa entidad que discurran dentro del ámbito de un sector de suelo urbanizable quedarán debidamente integradas en el sistema de espacios libres públicos con sujeción al régimen del suelo urbanizable. Esta reforma se basa en el voto particular que se incluye en el dictamen 5/2004 del Consello Económico e Social formulada por la Confederación de empresarios de Galicia puesto que con anterioridad también se consideraba como suelo rústico de protección de las aguas y es contraria a la enmienda de supresión nº8 del grupo parlamentario del bloque nacionalista de Galicia.

En cuanto al concepto de suelo rústico de protección paisajística el nuevo artículo 32.2.g LOUG amplía su extensión puesto que no se requiere la colindancia con carreteras y demás vías públicas, ni su carácter exterior a los núcleos rurales y al suelo urbano ni que se trate de los accesos a hitos paisajísticos significativos ni los propios hitos<sup>28</sup>.

---

ción y calificación única que es lo que pretende evitar la jurisprudencia, entre otras, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 22 de mayo de 2003, Jur. 2003/254703.

<sup>26</sup> Esta exclusión es contraria a la enmienda de supresión nº 7 del grupo parlamentario del bloque nacionalista de Galicia y posibilita la expansión de los núcleos de población. Obsérvese que se suprime el régimen jurídico especial de protección en beneficio de los usos artificiales del suelo.

Por otra parte, el Decreto 21/2005, de 20 de enero, relativo a la prevención de incendios y regulación de aprovechamientos forestales exige informe favorable de la Consellería de Medio Ambiente en las autorizaciones para construcción de instalaciones en suelo rústico quemado durante un plazo de 3 años a contar desde la fecha que tuvo lugar el incendio forestal, cuando dicho incendio fuese superior a una hectárea salvo excepciones.

<sup>27</sup> El artículo 5 y el artículo 7 de la ley 13/1989, de 10 de octubre, de montes vecinales en mano común que regulan, respectivamente, las obras, instalaciones, explotaciones de diversa índole y servicios y el derecho de superficie con destino a instalaciones o edificaciones deben ser puestos en relación con el régimen jurídico del suelo rústico de la LOUG.

<sup>28</sup> En este sentido la ley 3/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia establece que en los lugares de paisaje abierto y natural de especial interés, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inme-

Por otra parte, debe señalarse que no prosperó la enmienda de adición nº 9 del grupo parlamentario socialista por la que se establecía que los usos autorizables en esta categoría de suelo no podían contradecir las determinaciones del plan general.

Otra de las novedades dignas de mención la constituye la regla prevista en el nuevo párrafo quinto introducido en el artículo 32 LOUG, según la cual, en los municipios con más del 40% de la superficie del término municipal clasificada como suelo rústico de especial protección de espacios naturales, el plan general puede otorgar otra clasificación en ámbitos colindantes sin solución de continuidad con el suelo urbano y con los núcleos rurales que resulten imprescindibles para el desarrollo urbanístico sostenible, siempre que el plan contenga las medidas necesarias para la integración de la ordenación propuesta con el paisaje y los valores merecedores de protección.

Esta disposición no gozó del acuerdo de todos los grupos parlamentarios y así el bloque nacionalista de Galicia pretendía su supresión (enmienda nº 10) y tiene como precedente el artículo 30 de la ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza de Galicia, que al regular las áreas de influencia socio-económica de espacios naturales prevé medidas de compensación debiendo la Xunta de Galicia propiciar el desarrollo de actividades tradicionales, entre las que se encuentran las producciones artesanales.

Por el contrario, no se reformó la enumeración de las diversas categorías de suelo rústico de especial protección y así continúa siendo abierta ya que reglamentariamente se pueden determinar nuevas categorías según dispone el artículo 32.2.i) que sigue en vigor pese a la enmienda de supresión nº 10 del grupo parlamentario socialista.

Asimismo se efectúan una serie de modificaciones en el régimen jurídico de las condiciones de uso<sup>29</sup> y, en este sentido, podemos advertir, artículo 33.1 LOUG, aunque no se mo-

---

diaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la masa, situación, altura de los edificios, muros y cierres y la instalación de otros elementos limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompan la armonía del paisaje o desfiguren la perspectiva propia del mismo. A estos efectos se adoptarán las medidas pertinentes en los correspondientes planes de ordenación.

<sup>29</sup> Para HERNÁNDEZ LÓPEZ. C., en "La Ley 9/2002,...", RXG, nº 37, cit., pág. 361, la LOUG no ha eliminado el régimen de utilización excepcional del suelo rústico previsto en el artículo 20.1 de la ley 6/1998, de 13 de abril, el cual sigue vigente, previa declaración al respecto hecha por la Administración Autónoma con el contenido y alcance propios de su excepcionalidad.

La reforma no contempla la denominada prestación compensatoria prevista en el art.52. 4 y 5 de la ley 7/2002, de 17 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía con la que se gravan los actos de edificación, construcción, obras o instalaciones no vinculados a la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga, en suelos que tengan el régimen del suelo no urbanizable siendo su cuantía de hasta el 10% del importe total de la inversión a realizar para su implantación específica excluida la correspondiente a maquinaria y a equipos.

difican las actividades y usos no constructivos ni la clasificación de los usos como permitidos, autorizables y prohibidos<sup>30</sup>, en cambio, dentro de las actividades y usos constructivos, artículo 33.2 LOUG, se permiten las instalaciones necesarias para los servicios técnicos de telecomunicaciones, infraestructura hidráulica, redes de transporte y distribución de energía eléctrica, gas, abastecimiento de agua y saneamiento siempre que no impliquen la urbanización o la transformación urbanística de los terrenos y si superan los 50 metros cuadrados edificados requieren autorización autonómica previa a la licencia urbanística municipal<sup>31</sup>.

También se exige la vinculación indispensable con el suelo rústico de determinadas construcciones e instalaciones así cementerios, escuelas de capacitación agraria, centros de investigación y educación ambiental y campamentos de turismo<sup>32</sup> y se permiten, previo plan especial de dotaciones, equipamientos sanitarios, asistenciales y educativos, públicos o privados, situados a una distancia inferior a 1000 metros del suelo urbano<sup>33</sup>, así como cierres o vallados, preferentemente vegetales, sin que los realizados con material opaco de fábrica superen la altura de 1 metro salvo en parcelas edificadas, donde podrán alcanzar 1,5 metros.(artículo 33.2.i LOUG) En todo caso, deberán realizarse con materiales tradicionales del medio rural en que se localicen, no permitiéndose el uso de hormigón u otros materiales de fábrica, salvo que estén debidamente revestidos y pintados en la forma que reglamentariamente se determine.

Se consideran igualmente permisibles las actividades de carácter deportivo<sup>34</sup>, cultural y

---

<sup>30</sup> Esto supone que esta clasificación no recoge los denominados usos incompatibles que son aquellos que no cumplen alguno de los requisitos exigidos para los usos permitidos o autorizables y cuya eventual admisibilidad requiere, con anterioridad a cualquier otra autorización o licencia, la nueva aprobación o modificación de un planeamiento en virtud del cual se habilite el suelo afectado por la finalidad pretendida.

<sup>31</sup> Se omiten los centros de recogida y tratamiento de residuos sólidos, los ferrocarriles, puertos y aeropuertos. Vide el decreto 302/2001, de 25 de octubre, regulador del aprovechamiento de la energía eólica.

<sup>32</sup> El artículo 41 de la ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia, modificado por la ley 10/2004, de 2 de noviembre, remite a una regulación reglamentaria respecto de la superficie máxima de parcelas destinadas a construcciones fijas y los demás requisitos y condiciones exigibles.

<sup>33</sup> Entendemos que esta innovación, introducida en el artículo 33.2g LOUG, pretende descongestionar los núcleos poblacionales y permite una reordenación del tráfico y la contaminación acústica. Esta norma no tuvo en cuenta la recomendación del dictamen 5/2004 del Consello Económico e Social quien postulaba la supresión de dicha distancia ya que determinados equipamientos deben emplazarse en un lugar concreto.

También esta norma fue objeto de una enmienda de modificación del grupo parlamentario del bloque nacionalista galego quien destacaba el carácter exclusivamente público de las dotaciones sin enumerarlas.

En cuanto a la contaminación acústica vide el Decreto 320/2002, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece las ordenanzas tipo sobre protección contra la contaminación acústica.

<sup>34</sup> Cuestión distinta son las instalaciones y equipamientos deportivos previstos en la ley 11/1997, de 22 de agosto, general del deporte de Galicia.

recreativo que se desarrollen al aire libre, con las obras e instalaciones mínimas e imprescindibles para el uso de que se trate y las construcciones e instalaciones destinadas a establecimientos de acuicultura<sup>35</sup> (artículo 33.2.j LOUG).

Por otra parte, y descendiendo a los diversos usos en los distintos tipos de suelo rústico se pueden destacar los siguientes cambios.

En el suelo rústico de protección ordinaria (artículo 36 LOUG), frente al carácter de régimen mínimo de la regulación anterior, se recoge expresamente la finalidad de garantía de la utilización racional de los recursos naturales y el desarrollo urbanístico sostenible y se omiten ,en los usos permitidos previa licencia municipal, los relativos a construcciones e instalaciones agrícolas, tales como las destinadas al apoyo de las explotaciones hortícolas, almacenes agrícolas, viveros e invernaderos, las construcciones e instalaciones destinadas al apoyo de la ganadería extensiva e intensiva, granjas, corrales domésticos e instalaciones avícolas y las construcciones e instalaciones forestales destinadas a la extracción de la madera o la gestión forestal y las de apoyo a la explotación forestal así como las de defensa forestal, usos que el Consello Económico e Social consideraba como de licencia municipal directa al igual que el texto inicial LOUG, y se incluyen las instalaciones de telecomunicaciones, abastecimiento, infraestructura hidráulica, redes de transporte y distribución de energía eléctrica, gas y saneamiento.

En definitiva, la novedad más significativa es la obligatoriedad de la autorización autonómica en construcciones vinculadas a la agricultura, la ganadería y la explotación forestal en detrimento de la situación anterior en la que el control administrativo correspondía al Ayuntamiento. Dicha autorización es procedente en cualesquiera usos previstos legalmente que no impliquen la transformación urbanística del suelo.

En el suelo rústico de especial protección agropecuaria, forestal o de infraestructuras (artículo 37 LOUG), se destaca nuevamente la garantía de la utilización racional de los recursos naturales y el desarrollo sostenible. La novedad más significativa consiste en la supresión de la autorización autonómica respecto de las instalaciones de telecomunicaciones, abastecimiento, infraestructura hidráulica, redes de transporte y distribución de energía eléctrica, gas y saneamiento siendo sustituida por la licencia municipal. Además en el suelo rústico de protección de infraestructuras se permitirán las instalaciones necesarias para la ejecución y funcionamiento de la correspondiente infraestructura.

En los usos autorizables se reorganizan al diferenciarse entre las distintas categorías de suelo rústico. Así en el suelo de protección agropecuaria se recogen ex novo el depósito de materiales, almacenamiento de maquinaria y estacionamiento de vehículos al aire libre así

---

<sup>35</sup> Vide el Decreto 274/2003, de 4 de junio, regulador de los establecimientos de acuicultura.

como las instalaciones vinculadas a las carreteras y las gasolineras, actividades de carácter deportivo, cultural y recreativo y construcciones e instalaciones destinadas a establecimientos de acuicultura<sup>36</sup>.

En el suelo de protección forestal se introducen el depósito de materiales almacenamiento de maquinaria y estacionamiento de vehículos al aire libre, instalaciones vinculadas a las carreteras y gasolineras, construcciones e instalaciones para equipamientos y dotaciones que deban localizarse necesariamente en el medio rural, construcciones destinadas a usos residenciales vinculados a la explotación agrícola o ganadera, actividades de carácter deportivo, cultural y recreativo al aire libre y construcciones dedicadas a la acuicultura. Como usos prohibidos destacan los residenciales e industriales.

En cuanto a los aprovechamientos maderables y leñosos hay que remitirse a la Orden del Conselleiro de Medio Ambiente de 28 de septiembre de 2004 que desarrolla la ley estatal de montes. En dicha Orden se distingue entre los montes privados de gestión privada que cuenten con un instrumento de gestión aprobado por la Administración forestal (en cuyo caso basta la notificación previa<sup>37</sup>) y los montes privados de gestión privada de superficie inferior a 25 hectáreas arboladas que no cuenten con el referido instrumento (en cuyo caso se exige autorización previa de la Administración forestal en 15 días) y los citados montes de más de 25 hectáreas arboladas sin dicho instrumento (se requiere autorización de la Administración forestal a emitir en 30 días).

En el suelo rústico de protección de aguas, de las costas, de interés paisajístico y del patrimonio cultural se permiten, previa licencia municipal, los mismos usos que en el resto de suelos rústicos. En los dos primeros, previa autorización municipal, se podrán realizar construcciones e instalaciones necesarias para actividades de talasoterapia, aguas termales<sup>38</sup>, sistemas de depuración de aguas, astilleros e instalaciones mínimas necesarias para la práctica de los deportes náuticos. Se siguen considerando como usos prohibidos los usos industriales pese al voto particular de la Confederación de empresarios de Galicia al dictamen 5/2004 del Consello Económico e Social.

---

<sup>36</sup> Como norma común a todos los tipos de suelo rústico de especial protección hay que aplicar el artículo 21.2 de la ley 1/1995, de 2 de enero, de medio ambiente de Galicia, según el cual no constituye causa suficiente para modificar la clasificación inicial el hecho de que el terreno o espacio hubiese sufrido cualquier clase de agresión que afectase a las causas o motivos que han justificado su clasificación.

<sup>37</sup> Este sistema también es de aplicación para los aprovechamientos de uso doméstico que no excedan de 10 metros cúbicos anuales.

<sup>38</sup> Los establecimientos balnearios podrán disponer de instalaciones de complemento turístico, de ocio e industriales, que quedarán sometidas a sus normativas específicas. (artículo 22.3 de la ley 5/1995, de 7 de junio, de regulación de las aguas minerales, termales, de manantial y de los establecimientos balnearios de la Comunidad Autónoma de Galicia.)

En el suelo rústico de protección de espacios naturales, previa autorización autonómica, se incluyen expresamente las acciones sobre el suelo y el subsuelo que impliquen movimientos de tierras, las construcciones destinadas al turismo rural, las relativas a telecomunicaciones, abastecimiento, distribución y transporte de energía eléctrica, gas, saneamiento e infraestructura hidráulica y construcciones e instalaciones destinadas a acuicultura<sup>39</sup>.

Asimismo se regulan, previa autorización autonómica<sup>40</sup>, la reconstrucción y rehabilitación de las edificaciones tradicionales o de singular valor arquitectónico que podrán ser destinadas a vivienda y usos residenciales y actividades turísticas y artesanales o a equipamiento de interés público debiendo respetarse el volumen edificable preexistente y la composición volumétrica original, permitiéndose la ampliación, incluso en volumen independiente, si no supera el 10% o con carácter excepcional el 50% del volumen originario de la edificación tradicional siendo destacable que la norma, artículo 40 LOUG, se refiere a cualquier categoría de suelo rústico.

Por último y en materia de condiciones de edificación podemos diferenciar entre las condiciones generales y las condiciones adicionales.

Respecto a las condiciones generales, artículo 42.c LOUG, se permite a las edificaciones destinadas a explotaciones ganaderas y establecimientos de acuicultura la ocupación del 40% de la superficie de la parcela pudiendo superarse este porcentaje, con carácter excepcional, siempre que se mantenga el estado natural en un tercio de la superficie de la parcela y así lo establezcan los instrumentos de ordenación del territorio<sup>41</sup>. Además deja de ser obligatoria la descomposición en dos o más volúmenes el volumen máximo de edificación de las edificaciones tradicionales existentes en el entorno debiendo garantizarse el mínimo impacto visual sobre el paisaje y la mínima alteración del relevo natural de los terrenos. Por último, ya no es excepcional la utilización de materiales distintos de la piedra y de otros

---

<sup>39</sup> No obstante los planes de ordenación de los recursos naturales prevalecen sobre cualesquiera instrumentos de ordenación territorial o física. (artículo 6 de la ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza de Galicia).

En el suelo rústico de protección de costas el Decreto 199/2004, de 19 de julio, relativo a la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre sólo autoriza las obras, instalaciones o usos permitidos por la legislación en materia de costas y de acuerdo con sus determinaciones.

<sup>40</sup> Dentro del *iter* procedimental de esta autorización la reforma suprime la necesidad de la publicación del anuncio en la prensa durante dos días consecutivos.

Este precepto choca frontalmente con la enmienda nº 15 de modificación del grupo parlamentario socialista que atribuía la competencia para el otorgamiento de la autorización al pleno del ayuntamiento o a los órganos municipales en que delegase aquél.

<sup>41</sup> La regla general es que la superficie máxima ocupada por la edificación es del 20%.

materiales tradicionales y propios de la zona ya que sólo se exige su justificación, estableciendo la altura de los cierres y vallados en parcelas no edificadas en 1 metro en vez de 1,5 metros<sup>42</sup>.

Respecto de las condiciones adicionales el legislador gallego distingue entre condiciones de las edificaciones destinadas a usos residenciales vinculado a las explotaciones agrícolas o ganaderas en los cuales, al derogarse el artículo 43.a LOUG, se suprime la exigencia de que estén los terrenos clasificados como suelo rústico de protección agropecuaria y que el planeamiento urbanístico tenga previsto expresamente este uso en este tipo de suelo y las condiciones adicionales para otras actividades constructivas no residenciales en las que el artículo 44.2 LOUG prevé la concesión de licencia municipal, sin previa autorización autonómica, con carácter excepcional, para la ejecución de pequeñas construcciones e instalaciones destinadas a explotaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas y forestales o al servicio de las infraestructuras y obras públicas, sin que se superen los 25 metros cuadrados de superficie<sup>43</sup> con una tipología y unos materiales de construcciones acordes con el contorno así como la instalación de invernaderos con destino exclusivo al uso agrario que se fabriquen con materiales ligeros y fácilmente desmontables siempre que se trate, en todos los casos, de suelo rústico de protección ordinaria y de especial protección agropecuaria, forestal o de infraestructuras.

Por último las obras de simple conservación y las obras menores sólo requieren licencia municipal cuando se realicen en edificaciones construidas al amparo de autorización autonómica y licencia municipal anteriores, habilitando al planeamiento urbanístico o a los instrumentos de ordenación del territorio para reducir o aumentar las distancias a las viviendas y a los núcleos de población de las nuevas explotaciones ganaderas con o sin base territorial (artículo 44.3 y 4 LOUG).

#### **4.- MODIFICACIONES EN MATERIA DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO**

Se sigue manteniendo el esquema estructural de los planes urbanísticos si bien se introducen modificaciones de calado en lo relativo a la aprobación por delegación de los planes generales.

---

<sup>42</sup> Las enmiendas nº 16, 17, 18 y 19 del grupo parlamentario socialistas propugnan la supresión de la regulación en la LOUG de las condiciones generales de edificación referidas l volumen máximo, las características tipológicas, la altura máxima y las características estéticas y constructivas y los materiales.

<sup>43</sup> En el texto inicial LOUG la superficie total edificada tenía un límite superior, concretamente, 100 metros cuadrados. La enmienda nº 21 del grupo parlamentario socialista defiende una superficie edificada de 100 metros cuadrados y una altura máxima de 5 metros.

**a.- Los estándares urbanísticos<sup>44</sup>**

Deben señalarse las siguientes reformas:

- En el suelo urbanizable delimitado de uso distinto al residencial, hotelero o terciario contiguo al suelo urbano y en el no delimitado de uso residencial, hotelero o terciario, el único límite es el de 0,30 metros cuadrados edificables por cada metro cuadrado de suelo suprimiéndose el límite de 15 viviendas por hectárea. Este precepto, artículo 46.4 LOUG, es contrario a la enmienda nº 1 del grupo parlamentario del bloque nacionalista de Galicia que pretendía su supresión así como a la enmienda nº 22 del grupo parlamentario socialista que postulaba, igualmente, su supresión.
- En el suelo urbanizable no delimitado restante se suprime el límite del 50% de ocupación.
- Se excluye del cómputo de la superficie edificable también los trasteros de superficie inferior a 10 metros cuadrados vinculados a las viviendas de los edificios, artículo 46.6.a LOUG.
- Pueden establecerse límites distintos mediante los planes de ordenación del territorio y los planes territoriales integrados (artículo 46.7 LOUG)<sup>45</sup>.
- Dentro de las reservas mínimas de suelo para dotaciones urbanísticas, en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, se establecen en el artículo 47.2 LOUG, para jardines, parques, áreas de recreo, ocio o expansión el 10% en ámbitos de uso industrial (antes era el 20%) y para plazas de aparcamiento, en ámbitos de uso terciario, como mínimo, la quinta parte de dominio público.
- Respecto de los terrenos destinados efectivamente a usos docentes o sanitarios públicos, elementos funcionales de las infraestructuras de transportes e instalaciones adscritas a la defensa nacional, mediante convenio entre la administración titular del bien y la consejería de urbanismo y ordenación del territorio, (antes se exigía informe favorable de la citada administración), se pueden destinar por el plan a otros usos distintos y atribuirles a los propietarios el 100% del aprovechamiento tipo con la finalidad de facilitar la financiación de las infraestructuras públicas según establece el artículo 47.5 LOUG<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> No se recogen reglas en materia de prevención de problemas de tráfico y contaminación acústica así como la obligatoriedad de las pantallas arquitectónicas en instalaciones industriales y otras construcciones.

<sup>45</sup> No prosperó la enmienda de supresión nº 2 del grupo parlamentario del bloque nacionalista galego.

<sup>46</sup> Este precepto fue objeto de discrepancias en el seno de la Comisión bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia según se plasmó en la resolución de 12-3-03 (DOGA del 24).

- El reglamento de desarrollo de la LOUGA podrá establecer los supuestos y condiciones en los que se permita la utilización del subsuelo de los espacios públicos para aparcamientos privados (antes se preveía con carácter excepcional y siempre que no se pudiese cumplir el mínimo de plazas privadas en terrenos de titularidad privada (artículo 47.8 LOUG).

- Otra novedad, y tal y como prevé el nuevo párrafo 9 del artículo 47 LOUG, consiste en que el planeamiento urbanístico determinará el trazado y las características de las redes básicas de distribución de la energía eléctrica, del abastecimiento de agua, de evacuación y saneamiento de aguas residuales, de telefonía y de otras redes, galerías o canalizaciones de servicios necesarios. Si se trata de redes de ámbito supramunicipal no previstas en el planeamiento urbanístico se requiere un proyecto sectorial al amparo de la ley de ordenación del territorio.

- El planeamiento podrá prohibir los tendidos aéreos y prever el carácter subterráneo de los existentes (artículo 48.6 LOUG). Deben ser subterráneas las redes de servicios de nuevas urbanizaciones. Como señala el dictamen 5/2004 del Consello Económico e Social deberían efectuarse matizaciones en función del tipo de línea y de suelo para poder ajustarse a las distintas situaciones reales.

- Para aplicar los estándares de reserva mínima de suelo para dotaciones públicas de carácter local y de los límites de edificabilidad el artículo 49.1 in fine LOUG, establece que no se tendrán en cuenta aquellos ámbitos de suelo urbano no consolidado que se sometan a operaciones de reforma interior con la finalidad de obtener nuevas dotaciones públicas, siempre que de la ordenación establecida por el nuevo plan no resulte incrementada la superficie edificable respecto de la preexistente lícitamente realizada ni se incorporen nuevos usos que generen plusvalías. En este caso se requiere informe favorable de la Comisión Superior de Urbanismo de Galicia.

## **b.- Los Planes Urbanísticos**

### **1.- Disposiciones generales**

En lo relativo a los planes urbanísticos es de reseñar que las normas subsidiarias y complementarias del planeamiento ya no deben delimitar el suelo urbano ni los núcleos rurales de los municipios sin planeamiento municipal al derogarse el artículo 51.3.b LOUG. Asimismo, según el nuevo artículo 63.2.f LOUG, los planes parciales pueden reducir o suprimir la reserva del 20% para viviendas de protección pública cuando la edificabilidad total no supere los 0,20 metros cuadrados edificables por cada metro cuadrado de suelo.

Por otra parte, se contempla la previsión de suelo para nuevas dotaciones de carácter general, en los planes de sectorización, permitiendo el plan general su localización concreta fuera del ámbito del sector posibilidad no establecida anteriormente.

Asimismo, artículo 69.4 LOUG, el plan general puede remitir a la ordenación detallada del suelo urbano consolidado a un plan especial de protección<sup>47</sup>. En este caso, antes de la aprobación definitiva de este último, deberá solicitarse el informe preceptivo y vinculante de la consellería de urbanismo y de ordenación del territorio.

La reforma del artículo 72.2 LOUG autoriza la redacción de un plan especial de protección, rehabilitación y mejora del medio rural con la exclusiva finalidad de desarrollar una operación integral sobre un área de expansión del núcleo rural que constituya una unidad urbanística completa y homogénea, debiendo garantizar la integración de la actuación con la morfología, el paisaje, los servicios y las características del medio rural, contener una serie de determinaciones previstas legalmente y prever las reservas de suelo para dotaciones públicas y para aparcamientos.

## **2.- Planes de iniciativa particular**

En cuanto a los planes de iniciativa particular las novedades más significativas, previstas en el artículo 74 y en el artículo 79 LOUG, son las siguientes:

a.- Se refiere a los planes en general sin detallar su forma concreta.

b.- Las garantías alcanzan al 20% del coste estimado (antes debía garantizarse el coste total), ser prestadas en el plazo máximo de 3 meses desde la aprobación definitiva del proyecto de urbanización y se cancelan cuando se ha recibido la urbanización (antes se cancelaban cuando se inscribía el instrumento de equidistribución en el registro de la propiedad.)

c.- Se exige acreditar, en el caso de los planes elaborados a iniciativa particular, la aceptación por los propietarios que representen más del 50% de la superficie del ámbito del planeamiento con lo que se evitan los conflictos entre los propietarios que iniciaron el proceso y los propietarios que se incorporan con posterioridad.

d.- Se contempla el derecho de consulta a la administración urbanística municipal o autonómica por los propietarios sobre los criterios de ordenación y las obras que habrán de realizarse con cargo a los promotores para asegurar la conexión con los sistemas exteriores a la actuación, debiendo producirse la contestación en el plazo de 4 meses a partir de la fecha de entrada en el registro del órgano competente. Si la consulta se presenta acompañada de un anteproyecto técnico, con el contenido mínimo que se determine reglamentariamente, el transcurso del plazo sin contestación expresa determinará la aceptación por la

---

<sup>47</sup> La determinación en suelo urbano consolidado relativa a la reserva de suelo para viviendas de protección pública se sigue manteniendo en el 20% de la edificabilidad residencial en cada distrito ya que no prosperó la enmienda nº 35 del grupo parlamentario socialista en la que se añadía el 10% del aprovechamiento municipal.

administración consultada de los criterios de ordenación y de la solución propuesta conforme al citado anteproyecto.

### **3.- Procedimiento**

En el ámbito procedimental podemos señalar los siguientes cambios:

a.- En el plan general se suprime la obligación de publicación en diarios durante dos días consecutivos. Además la administración municipal deberá solicitar de la consellería competente en medio ambiente el preceptivo informe ambiental que será emitido en el plazo de 1 mes y de no ser emitido en dicho plazo se podrá continuar el procedimiento de aprobación del plan.

b.- En los planes de desarrollo también se suprime la obligación de publicación durante dos días consecutivos y se requiere el informe ambiental (con igual tramitación que en el plan general), cuando se trate de un plan especial que afecte a terrenos clasificados como suelo rústico, un plan parcial o un plan de sectorización.

Además se suprime el informe preceptivo de la Comisión Superior de Urbanismo de Galicia. En materia de aprobación inicial se transforma en positivo el silencio negativo existente con anterioridad. En el supuesto de aprobación definitiva para la producción del silencio positivo se adicionan los requisitos de informes no contestados en plazo.

c.- Sigue sin regularse la obligación de notificación personal de la suspensión del procedimiento de otorgamiento de licencias por la formación, modificación o revisión de los planes urbanísticos a los peticionarios de licencias pendientes que pudieran resultar afectados.

### **4.- Alteración de los planes urbanísticos**

En lo relativo a la alteración del planeamiento se observan dos cambios:

a.- Las modificaciones del planeamiento general que no impliquen ni la reclasificación del suelo ni un incremento de la intensidad de uso de una zona ni alteren los sistemas generales previstos en el planeamiento vigente no necesitan obtener el informe previo a la aprobación inicial.

b.- Se deroga la exigencia de sustitución de las dotaciones públicas que disminuyan o se eliminen en el mismo distrito o sector.

En cambio no se aceptó la propuesta de la Confederación de empresarios de Galicia formulada como voto articular al dictamen 5/2004 del Consello Económico e Social según la

cual se pretendía la reintroducción de los apartados 3 y 4 del artículo 50 de la Ley 1/197 que contemplan supuestos de alteración que no tienen la consideración de modificaciones del planeamiento ( reajustes en las determinaciones que introduzca el planeamiento de desarrollo y reajustes en las delimitaciones de los ámbitos del planeamiento o de los polígonos delimitados)<sup>48</sup>.

### **5.- Cuestiones pendientes**

Se ha obviado la clarificación de la entrada en vigor de los planes que debería ser, en todo caso, desde su publicación en el DOGA y no se ha establecido la obligación de los Ayuntamientos de editar una versión completa de los Planes Generales para su posterior comercialización.

Tampoco se regula dentro de los edificios fuera de ordenación con carácter expreso los usos del suelo ni se refiere a los edificios y construcciones cuya demolición o expropiación estuviera expresamente prevista en el plan. Además no se exige que el Plan General relacione expresamente los edificios o construcciones calificados como fuera de ordenación o el establecimiento de los criterios objetivos que permitan su identificación concreta. Por último, deberían permitirse cualquier tipo de obras en los edificios y construcciones con incompatibilidad total siempre que, a requerimiento de los propietarios, el ayuntamiento levantara acta previa en la que se recoja el estado, situación y valoración del edificio a efectos de expropiación y ésta sea aceptada expresamente por aquellos. Así como deberían tipificarse expresamente como fuera de ordenación las edificaciones implantadas ilegalmente en suelo rústico.

### **5.- MODIFICACIONES EN MATERIA DE NORMAS DE APLICACIÓN DIRECTA**

Se introducen dos reglas nuevas en el artículo 104 LOUG:

a.- Las construcciones deberán presentar todos sus paramentos exteriores y cubiertas totalmente terminados, con el empleo de las formas y los materiales que produzcan menor impacto así como de los colores tradicionales en la zona o, en todo caso, los que favorezcan en mayor medida la integración en el contorno inmediato y en el paisaje.

---

<sup>48</sup> Según el artículo 23 de la ley gallega 10/1997, de 22 de agosto, de residuos sólidos urbanos los municipios afectados por obras o instalaciones recogidas en el plan de gestión de residuos sólidos, aprobado por el Consello de la Xunta de Galicia, deben modificar aquellos aspectos de sus instrumentos de planeamiento que sean precisos para su adaptación al mismo pudiendo subrogarse, en los supuestos de inactividad municipal, la Consellería competente en materia de residuos.

b.- En las áreas amenazadas por graves riesgos naturales o tecnológicos como inundación, incendio, contaminación, explosión u otros análogos, no se permitirá ninguna construcción, instalación o cualquier otro uso del suelo que resulte susceptible de padecer estos riesgos.

En cambio, no se contemplan previsiones como la regulación por los planes de los problemas de tráfico y la contaminación acústica, la obligatoriedad de pantallas vegetales para limitar los impactos visuales de instalaciones industriales y otras construcciones.

## **6.- MODIFICACIONES EN MATERIA DE EJECUCIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN**

### **1.- Disposiciones generales**

En el ámbito de las disposiciones generales, artículo 107 y artículo 110 LOUG, destacan las siguientes normas nuevas:

a.- En el caso de actuaciones urbanísticas promovidas por otras administraciones públicas con destino exclusivamente a la construcción de viviendas de promoción pública o de equipamientos públicos o para la creación de suelo para facilitar la implantación de industrias y de otras actividades económicas, la totalidad del aprovechamiento se atribuye a la administración pública actuante<sup>49</sup>.

b.- Los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal que impliquen la urbanización o la transformación urbanística del suelo deberán cumplir los límites de sostenibilidad y las reservas mínimas para dotaciones públicas establecidas para el suelo urbanizable, garantizando en todo momento el equilibrio en la estructura territorial de las dotaciones y equipamientos públicos<sup>50</sup>. En el caso de proyectos sectoriales promovidos por la administración autonómica con la finalidad de crear suelo urbanizado con destino a infraestructuras, dotaciones e instalaciones podrán ser ejecutados mediante el sistema de expropiación.

c.- El Pleno de la Corporación a petición de los propietarios que representen como mínimo el 50% de la superficie del ámbito, podrán acordar la constitución obligatoria de una entidad urbanística que se haga cargo de la conservación de la urbanización de un ám-

---

<sup>49</sup> Hay que remitirse al Decreto 257/2004, de 29 de octubre que disciplina el régimen jurídico de las viviendas de promoción pública, locales de negocio y suelo de promoción pública, concretamente, los artículos 72 a 97.

<sup>50</sup> Según el artículo 8 del decreto 80/2000, de 23 de marzo, por el que se regulan los planes y proyectos de incidencia supramunicipal de Galicia las determinaciones de dichos planes prevalecen sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente debiendo adaptarse el planeamiento urbanístico a dichos planes en el plazo que determinen éstos y, en todo caso, en la primera modificación o revisión del planeamiento urbanístico.

bito de suelo industrial o terciario. La entidad urbanística de conservación tendrá personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines y sus estatutos regirán la citada entidad y delimitarán el ámbito de la conservación siendo aprobados mediante el mismo expediente que el de aprobación del instrumento de equidistribución.

Por otra parte, se exige, en el artículo 123.3 LOUG, que los polígonos garanticen el equilibrio entre los beneficios y las cargas dentro de cada área de reparto sin que puedan implicar una desproporcionada diferencia de las cargas de urbanización. La delimitada efectuada por el plan general podrá ser reajustada, de oficio o a instancia de parte, según el expediente de aprobación de instrumento de equidistribución sin alterar, en ningún caso, la ordenación urbanística establecida por el plan ni implicar una variación de superficie superior al 20% del ámbito delimitado (artículo 123.4 LOUG).

## **2- Sistemas de actuación**

En cuanto a los sistemas de ejecución se aprecian dos novedades:

a.- El proyecto de compensación se aprueba mediante el procedimiento de aprobación del instrumento de equidistribución con la excepción de que la aprobación inicial le corresponde a la junta de compensación y la aprobación definitiva al ayuntamiento (artículo 157.3 LOUG).

b.- Según dispone el artículo 172 LOUG la ejecución de las actuaciones integrales previstas por un plan especial de protección, rehabilitación y mejora del medio rural se lleva a cabo por uno de los 4 sistemas de actuación generales.

Además para edificar en el ámbito de los núcleos rurales, incluida su área de expansión, deberá ejecutarse la conexión con las redes de servicio existentes en el núcleo rural o en sus proximidades. Si no existen, deberán resolverse por medios individuales con cargo al promotor de la edificación y con el compromiso de la conexión cuando se implanten los servicios. Una vez aprobado definitivamente el citado plan especial deberán implantarse las redes de servicios y las instalaciones que resulten necesarias para el suministro de agua y de energía eléctrica y para la evacuación y depuración de las aguas residuales y, en su caso, realizarse la conexión con las redes existentes en el núcleo rural o en sus proximidades.

## **7.- MODIFICACIONES EN MATERIA DE INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DEL SUELO**

La novedad, artículo 177.2 LOUG, consiste en la regulación de la enajenación o permuta de los bienes integrantes del patrimonio público del suelo en el siguiente sentido:

a.- El precio no puede ser inferior al de su aprovechamiento urbanístico. Por el contrario en otras legislaciones autonómicas, como por ejemplo en el artículo 93 de la ley

15/2001, de 14 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Extremadura el precio no puede ser inferior al 90% del valor máximo legalmente establecido para los usos sujetos a protección pública, ni superior en un 10% al valor del aprovechamiento que tenga atribuido el terreno.

b.- Se utiliza el concurso en la modalidad de procedimiento abierto.

c.- Si el concurso resultase desierto se puede enajenar directamente dentro del plazo máximo de 1 año con las mismas condiciones. Hay que recordar, siguiendo a MURADO CODESAL<sup>51</sup> que la ley 1/1997 permitía la enajenación directa, mediante acuerdo o convenio, al Instituto Gallego de la Vivienda y el Suelo o a otras entidades públicas

d.- El pliego de condiciones debe detallar los plazos máximos de edificación y, en su caso, de urbanización, los precios finales máximos de venta o alquiler de las futuras edificaciones, las condiciones que impidan futuras enajenaciones por precio superior al de adquisición y los índices de referencia para la actualización de los precios<sup>52</sup>.

No se prevén las condiciones a que deben quedar sometido los bienes enajenados como son, la de adscripción a la construcción de viviendas u otros usos de protección pública, si bien de promoción privada por el adquirente, condición que debe hacerse constar en el Registro de la Propiedad, así como los derechos de tanteo y retracto (artículo 79.2 de la ley 2/1998, de 4 de junio, de Castilla-La Mancha.)

## **8.- MODIFICACIONES EN MATERIA DE INTERVENCIÓN EN LA EDIFICACIÓN Y USO DEL SUELO Y DISCIPLINA URBANÍSTICA**

### **a.- Caducidad de las licencias**

No se reformó el artículo 197 LOUG para suprimir la caducidad por ministerio de la ley en los supuestos del transcurso de un plazo de 3 años desde el otorgamiento de la licencia sin el inicio de las obras lo que implica que sigue pesando una duda de constitucionalidad sobre dicho precepto.

---

<sup>51</sup> MURADO CODESAL, Á.D., "El patrimonio municipal del suelo (PMS): especial análisis de la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia y otra legislación urbanística autonómica", *El Consultor*, nº 24-30 de diciembre de 2004, págs. 4137 y ss.

<sup>52</sup> La enajenación directa se prevé en otras legislaciones (por ejemplo el art. 161 de la ley 2/2002, de 14 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Cataluña) para la construcción de viviendas protegidas por promotores públicos y por entidades de carácter benéfico-social así como si se destinan a personas con niveles de ingresos bajos en operaciones de conjunto aprobadas por la administración competente.

### **b.- Órdenes de ejecución**

En el ámbito de las órdenes de ejecución se establecen, en el artículo 199.3 LOUG, las obras necesarias para adaptar las edificaciones y construcciones al entorno tales como acabado, conservación, renovación o reforma de fachadas o espacios visibles desde la vía pública, limpieza y vallado de terrenos edificables y retirada de carteles u otros elementos impropios de los inmuebles (antes se basaban en motivos estéticos, la ejecución de las obras de conservación, renovación o reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública).

### **c.- Ruina**

Se sustituye el certificado del técnico competente por el informe en el ámbito de los deberes de conservación (artículo 200.2 LOUG), si bien se sigue manteniendo la edad mínima del edificio en 50 años, edad que debería ser rebajada como sucede en otras Comunidades Autónomas. (Así en Madrid se fija en 30 años, art.169.1 Ley 9/2001, de 17 de julio)<sup>53</sup>. Asimismo la reforma pudo aprovechar para establecer la periodicidad de las inspecciones (por seguir con la ley madrileña el artículo citado la establece en 10 años mientras que el artículo 87 de la ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Comunidad Valenciana la fija en 5 años).

Además se redefine la ruina económica, en el artículo 201.2.a LOUG, ya que el exceso del 50% del valor actual del edificio o de las plantas afectadas se sustituye por el coste de reposición de la edificación o de nueva construcción con características similares lo que implica el ajuste con lo dispuesto en el artículo 9 a propósito del deber de conservación<sup>54</sup>.

### **d.- Expedientes de reposición de la legalidad**

No se ha introducido una regla que determinase la legislación aplicable en los supuestos de expedientes de reposición de la legalidad debiendo optarse, según nuestro criterio,

---

<sup>53</sup> Se ha seguido la tesis según la cual no es necesario que el planeamiento declare expresamente los edificios fuera de ordenación. En análogo sentido el artículo 107 del decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril, del Principado de Asturias.

Por otra parte se sigue el criterio de legislaciones urbanísticas modernas como la ley 2/2002, de 14 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, quien en su artículo 190.2.b) se refiere al coste de reparación superior al 50% del coste de una construcción de nueva planta de características similares a la existente, en cuanto tamaño y uso.

<sup>54</sup> Los coeficientes de depreciación de los edificios contenidos en los planes de urbanismo no tienen carácter vinculante para la declaración del estado de ruina. STS de 8 de marzo de 2002 citada por ENRÍQUEZ SANCHO, R., en "Derecho y urbanismo: instituciones y principios comunes", *Cuadernos de Derecho Judicial*, CGPJ, 2003, pág.439.

por la de la norma más favorable a las obras realizadas ya sea la vigente en el momento de ejecución de las obras, ya sea la vigente en el momento de la incoación de los expedientes de reposición, ya sea la vigente en el momento de la resolución de los referidos expedientes.

Tampoco se ha seguido la teoría del expediente único que encuentra expresión normativa en el artículo 226 de la ley 172001, de 24 de abril, de la Región de Murcia en el cual dentro del procedimiento sancionador se consideran piezas separadas la de suspensión de actuaciones ilegales y la de restablecimiento del orden infringido.

#### **e.- Licencias urbanísticas**

En materia de licencias urbanísticas no se introducen cambios pese que, a nuestro entender, deberían reflejarse las siguientes reglas extraídas de otras legislaciones urbanísticas autonómicas:

- Acreditación de derecho bastante para realizar la construcción, edificación o uso del suelo pretendido (artículo 161.2.a de la ley 2/1998, de 4 de junio, de Castilla-La Mancha), lo que evitaría posteriores reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial, pese a la cláusula de neutralidad de las licencias, y litigios que pueden menoscabar el interés público.

- La interrupción por una sola vez del cómputo del plazo máximo para resolver para efectuar el requerimiento de subsanación de deficiencias o de mejora de la solicitud formulada.

- El establecimiento como normativa de aplicación de la legislación y el planeamiento vigentes en el momento de la resolución y no el vigente en el momento de la solicitud.

- La regulación de las diferentes clases de licencias urbanísticas (de construcción, de usos y actividades,...)

- La reducción de los plazos de resolución y notificación de las licencias.

- La rehabilitación de las licencias caducadas.

- Las licencias parciales y sometidas a condición.

- La disconformidad sobrevinida con el planeamiento urbanístico cuando se trate de obras en curso de ejecución regulando la revocación con la determinación de indemnización.

**f.- División y segregación de predios en suelo rústico (artículo 206 LOUG)**

Se introducen también como causas justificativas las de ejecución de equipamientos públicos y se omite la racionalización de la explotación forestal. Además se permite la división de parcelas vacantes de edificación por razón de partición de herencias siempre que se haga constar el compromiso expreso de no edificar los lotes resultantes y que la superficie de cada lote tenga una extensión mínima de 15000 metros cuadrados. Esta condición de inedificabilidad de los terrenos deberá hacerse constar expresamente en el registro de la propiedad y en todos los actos de transmisión de la propiedad. También podrá autorizarse con la exclusiva finalidad de regularizar la configuración de las parcelas colindantes la segregación y simultánea agregación en unidad de acto. En ningún caso esta regularización podrá implicar el aumento o disminución de más del 5% de la superficie de las parcelas originarias (antes no se contemplaban las parcelas vacantes ni la segregación y agregación simultáneas)<sup>55</sup>.

**g.- Reglas para la determinación de la cuantía de las sanciones por faltas graves y leves (artículo 220.1.b y c LOUG)**

En cuanto a las primeras se rebaja el máximo de 100000 euros a 60000 euros pero se incrementa el mínimo del 15 al 20%.

En cuanto a las segundas también se rebaja el máximo de 1500000 euros a 1000000 euros y se incrementa el mínimo del 25 al 30%<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Como destaca ENRÍQUEZ SANCHO, R., en "Derecho y urbanismo...", *Cuadernos de Derecho Judicial*, cit., págs. 428-429, no se puede confundir la segregación de terrenos no urbanizables con la parcelación urbanística. Esta última, exige, en todo caso, la sumisión a licencia para evitar la construcción sobre las parcelas y su destino a uso residencial en lugar de la mejora del cultivo de los predios.

Es crítico con el texto inicial HERNÁNDEZ LÓPEZ, C., en "La Ley 9/2002,...", RXG, nº 38, cit., págs. 362-363, para quien no es justificable la segregación de una parcela para la conservación de una infraestructura así como a determinados usos posibles, como por ejemplo el depósito de materiales, no se les dispense de tal prohibición.

En cuanto a la unidad mínima de cultivo hay que remitirse al Decreto 330/1999, de 9 de diciembre que diferencia según las diversas zonas gallegas.

<sup>56</sup> No se recoge la expropiación-sanción de los terrenos, edificaciones, instalaciones o construcciones resultantes de la infracción que el artículo 199.6 de la ley 15/2001, de 14 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, permite con una reducción del 25% del valor en los supuestos de reincidencia, incumplimiento de la sanción propuesta, insolvencia del responsable o responsables de la infracción, así como de las infracciones referidas a operaciones de reparcelación.

#### **h.- Determinación de la cuantía de las sanciones mediando una circunstancia agravante**

Según el artículo 220.3 LOUG si concurre una circunstancia agravante la sanción pasa de la mitad superior a la tercera parte del máximo y si concurre una circunstancia atenuante pasa de la mitad inferior a la cuantía mínima<sup>57</sup>.

#### **i.- La reducción por pronto pago**

Pasa del 50 al 80% de la multa correspondiente<sup>58</sup>. Esta reducción debería haberse contemplado no sólo para las multas sino también para las sanciones accesorias.

#### **j.- Cuestiones problemáticas sin resolver**

No se ha clarificado una cuestión problemática como es la de la revisión de las licencias u órdenes de ejecución según se hallen las obras en curso de ejecución o terminadas. La fundamentación de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>59</sup> es impecable, desde nuestro punto de vista, y así se contiene en los artículos 197 y 199 de la mencionada ley madrileña mientras que el artículo 212.2 LOUG mezcla las distintas vías de revisión ni tampoco se ha vuelto a regular la anulación de los actos administrativos habilitantes como requisito previo a la imposición de sanciones realizadas al amparo de aquéllos<sup>60</sup>.

Tampoco se recoge la clasificación de actividades en clandestinas ( realizadas sin actos legitimadores o en contravención de dichos actos) y actividades ilegales( se realizan en contra de la ordenación territorial y urbanística aún contando con actos legitimadores) que se plasma en el artículo 192 de la ley 15/2001, de 14 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Extremadura ni las siguientes reglas en materia de legalización contenidas en la citada ley extremeña que deberían ser adoptadas por el legislador gallego:

---

<sup>57</sup> Destacaba GONZÁLEZ MARIÑAS, P., "Una aproximación crítica a la ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural (III)", *Revista Xurídica Galega*, nº 39, pág. 346, en relación al texto inicial de la LOUG que no parece fácil deducir lo que la nueva Ley entiende por mitad superior e inferior de la sanción. En cualquier caso con este sistema se vuelven a magnificar las facultades discrecionales.

<sup>58</sup> Según GONZÁLEZ MARIÑAS, P., "Una aproximación crítica...", *RXG*, nº 39, cit., pág. 347, esta previsión (se refiere al porcentaje del 50%), puede tener un dorso metalegal perversísimo contrario a la seguridad jurídica y a la igualdad de trato.

<sup>59</sup> *Manual de Derecho Urbanístico*, El Consultor, 2004, págs. 241-242

<sup>60</sup> En análogo sentido pueden citarse los artículos 211 y 212 de la Ley 2/2001, de 25 de junio de la Comunidad de Cantabria. Es de reseñar el artículo 218.2 de la ley 2/2002, de 14 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el cual regula como causa de exoneración la de la anulación de la licencia como consecuencia de la anulación del correspondiente instrumento de planeamiento.

- En ningún caso pueden legalizarse las actuaciones ilegales realizadas en bienes de dominio público, servicio público o en bienes comunales.

- La innovación del planeamiento no implicará la legalización automática de las actuaciones clandestinas o ilegales realizadas estando en vigor el planeamiento anterior.

- En ningún caso la legalización podrá significar la vulneración de los principios, bienes y valores constitucionales proclamados en la ley urbanística.

- La administración actuante podrá exigir hasta un 15% del precio total de las obras legalizadas o realizadas para la legalización de obras clandestinas o ilegales y dictar las correspondientes órdenes de ejecución para la realización de las obras, los trabajos y las instalaciones que deriven de la legalización de las actuaciones clandestinas o ilegales.

Tampoco se resuelve el problema de la definición de las personas responsables lo que pugna contra el principio de seguridad jurídica y su corolario en el ámbito sancionador, el principio de tipicidad. Así otras Comunidades Autónomas, a título de ejemplo podemos citar el artículo 193.1.a) de la ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Andalucía, se remiten a la ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación. No obstante, entendemos que debe ser aplicada por analogía los artículos 5 y 6 de la ley 4/2003, de 29 de julio, de viviendas de Galicia para colmar este vacío normativo.

Por otra parte, no se regulan la reclamación del beneficio ilícitamente obtenido en los supuestos de muerte de los responsables de las infracciones, ni la posible incoación de procedimiento sancionador a la propia Administración local o autonómica<sup>61</sup>, ni el destino de las sanciones recaudadas.

Entendemos que debería haberse reformado el principio según el cual las obras o construcciones legalizables, ejecutadas sin licencia previa o en contra de las previsiones de la licencia, son constitutivas de infracción leve y no de infracción grave ya que supondría un freno a la indisciplina urbanística existente en nuestra Comunidad Autónoma y un reforzamiento del carácter intervencionista de las licencias urbanísticas.

Tampoco consideramos acertada la tipificación como falta leve del incumplimiento de las órdenes de ejecución o demolición o de la obligación de la inspección periódica de las obligaciones (artículo 217.4 LOUG), puesto que no se trata de incumplimiento de obliga-

---

<sup>61</sup> El artículo 193.4 de la ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Andalucía establece expresamente la prohibición de imposición de sanción a cualesquiera Administraciones Públicas sin perjuicio de las responsabilidades en que hayan podido incurrir las personas físicas que actúen por cuenta de ellas y de la exigencia de indemnización de daños y perjuicios y de la restitución de la realidad física alterada y del beneficio ilícito obtenido.

ciones meramente formales sino que se trata de situaciones que constatan una conducta obstructiva ante incumplimiento de normas materiales que pueden acarrear daños y perjuicios a las personas y a los bienes<sup>62</sup>.

Por último no es aceptable que no se hayan regulado los plazos de prescripción de las sanciones ni el *dies a quo* de aquélla.

## 9.- MODIFICACIONES EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN

Se introducen cambios en los dos órganos siguientes:

### a.- Agencia de protección de la legalidad (artículo 226 LOUG)

Se suprime la referencia a administraciones consorciadas y se sustituye por la de municipios voluntariamente consorciados.

Se recoge expresamente la función de restauración de la legalidad. La incorporación se realiza a través de un convenio de adhesión que deberá ser aprobado por el pleno de la corporación y del Consello de la Xunta de Galicia y que será publicado en el DOGA.

Está adscrita orgánicamente a la consellería de urbanismo y de ordenación del territorio y se regula el procedimiento para la aprobación de los estatutos siendo sus órganos directivos el consello ejecutivo, órgano de dirección y control presidido por el director xeral competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio<sup>63</sup> y el director que es nombrado por el Consello de la Xunta oído el consello ejecutivo.

Las funciones de la Agencia son las siguientes:

a.- La inspección y vigilancia sobre los actos de edificación y uso del suelo.

---

<sup>62</sup> En cambio entendemos correcto el mantenimiento del grado de culpabilidad como circunstancia a valorar para graduar la multa a imponer pese a que no puede olvidarse que el concepto de culpa que utiliza el derecho administrativo sancionador es más amplio que el penal debido a que, como destaca la STS de 5-2-99, Ar.1999, 1824, "el repertorio de los ilícitos administrativos es inagotable, y no puede esquematizarse la interpretación del concepto de culpa, ni exigirse a la persona el conocimiento de todo lo ilícito...". En análogo sentido STS de 29-4-99, Ar.1999, 4631 y STS de 27-5-99, Ar.1999, 3647.

<sup>63</sup> Se integra el citado consello por el presidente, cuatro vocales en representación de los ayuntamientos incorporados y cuatro vocales en representación de la CCAA. Todos los miembros deben ser licenciados en derecho, arquitectos o ingenieros de caminos, canales y puertos con más de 5 años de experiencia en materia de urbanismo.

b.- La adopción de medidas cautelares en especial las de suspensión de los actos de edificación y uso del suelo que se realicen en suelo rústico sin la preceptiva autorización administrativa o incumpliendo las condiciones de la autorización otorgada.

c.- La instrucción de los expedientes de reposición de la legalidad y de los expedientes sancionadores por infracciones urbanísticas cuando la competencia para su resolución le corresponda a la Comunidad Autónoma o le fuese otorgada por los ayuntamientos consorciados.

d.- La formulación a las distintas administraciones de toda clase de solicitudes que considere pertinentes para asegurar el mejor cumplimiento de la legalidad urbanística.

e.- La denuncia ante el Ministerio Fiscal y los órganos del orden jurisdiccional penal de los hechos que se consideren constitutivos de delito a raíz de las actuaciones practicadas.

f.- Las demás competencias que en materia de disciplina urbanística le sean atribuidas por los estatutos. En todo caso se le atribuyen las competencias inicialmente asignadas a los órganos autonómicos para restaurar la legalidad urbanística y para imponer las sanciones por infracciones urbanísticas graves y muy graves hasta 600000 euros.

Por último, los actos de la mencionada Agencia ponen fin a la vía administrativa siendo el régimen jurídico de su personal, de sus contratos, de su régimen económico y presupuestario de naturaleza administrativa.

Toda esta regulación debería ser suprimida, volviendo al texto inicial de 2002, según la enmienda nº 1 al artículo 7 del grupo parlamentario del bloque nacionalista galego.

#### **b.- El Jurado de Expropiación de Galicia** (artículo 232 LOUG)

Se desarrolla su composición que se estructura en torno a un presidente<sup>64</sup>, 10 vocales<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Debe ser licenciado en derecho, arquitecto o ingeniero de reconocido prestigio con más de 10 años de experiencia en el sector público o en el ejercicio libre de la profesión. En otras CCAA debe tener siempre la condición de jurista. (art. 240.4.a) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de la Comunidad Autónoma de Madrid y artículo 12.3.a del decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril, del Principado de Asturias.)

<sup>65</sup> Son un asesor jurídico de la escala de letrados de la Xunta, tres vocales pertenecientes al cuerpo facultativo superior de la Xunta, un vocal a propuesta del conselleiro competente en materia de hacienda, un técnico facultativo superior, del grupo A, a propuesta de la Federación Gallega de Municipios y Provincias, un técnico competente en la materia a propuesta del Consello Galego de Consumidores y Usuarios, 3 profesionales libres colegiados competentes en la materia en representación de los colegios profesionales, dependiendo de la naturaleza del bien objeto de expropiación y un representante de las corporaciones locales cuando se trate de expropiaciones

y un secretario<sup>66</sup> siendo su organización, funcionamiento y régimen interior materia a regular reglamentariamente<sup>67</sup>.

Pese al silencio normativo este órgano colegiado fija el justiprecio en todas las expropiaciones, sean o no urbanísticas.

Se echa en falta la presencia tradicional de un notario propuesto por el Decano del Colegio Notarial correspondiente así como la referencia a su carácter autónomo al no estar sometido a instrucciones jerárquicas.

## **10.- MODIFICACIONES EN LAS DISPOSICIONES ADICIONALES Y TRANSITORIAS**

### **a.- Actuaciones públicas en municipios sin plan general**

Se suprime la limitación a 3 hectáreas y la localización en terrenos colindantes con un núcleo de población sin que afectase a suelo rústico de especial protección de las actuaciones públicas en municipios sin planeamiento general y con una población inferior a 5000 habitantes. (Disposición adicional primera).

### **b.- Edificación en núcleos rurales existentes en municipios sin planeamiento (disposición adicional segunda LOUG)**

Se exige la previa aprobación del expediente de delimitación del suelo de núcleo rural en el que se acreditará el cumplimiento de los requisitos de esta clase de suelo. El expediente contendrá el estudio individualizado del núcleo rural así como los planos de delimitación del perímetro del núcleo rural y, en su caso, del área de expansión. También se reflejará el trazado de la red viaria pública existente y los espacios reservados para dotaciones y equipamientos públicos. En el área de expansión la parcela mínima edificable no será inferior a 2000 metros cuadrados y la superficie de edificación en planta no superará los 200 metros cuadrados.

---

locales. Vide el artículo de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., titulado "Notas sobre el proceso continuo y silencioso de erosión del Derecho estatal y de las garantías jurídicas de los ciudadanos: el caso de los Jurados autonómicos de expropiación", *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 2, págs. 255 a 269, en el cual destaca la incongruencia del sistema actual en el que coexisten el Jurado Provincial de Expropiación y los Jurados Autonómicos, en los cuales sus miembros son mayoritariamente representantes de la Administración Autonómica.

<sup>66</sup> Debe pertenecer al cuerpo superior de administración de la Xunta.

<sup>67</sup> La enmienda nº 2 al artículo 7 del grupo parlamentario del bloque nacionalista galego defiende la vuelta al texto inicial de 2002.

El expediente será tramitado por el ayuntamiento con información pública por el plazo mínimo de 1 mes, mediante anuncio publicado en el DOGA y en dos de los periódicos de mayor difusión de la provincia. El expediente será aprobado provisionalmente por el órgano municipal competente para la aprobación del planeamiento general y remitido al director general competente en materia de urbanismo para que resuelva sobre la aprobación definitiva en el plazo de 3 meses contados a partir de la recepción del expediente completo en el registro de la consellería. Transcurrido este plazo sin resolución expresa, se entenderá aprobado por silencio administrativo.

Hay que seguir aplicando la circular 3/2003, de 31 de julio, sobre el régimen de autorizaciones para edificar en núcleos rurales de municipios sin planeamiento. Aunque teniendo en cuenta las reformas introducidas en la LOUG:

**c.- Régimen del suelo urbano y del suelo incluido en polígonos, unidades de ejecución o de actuación de los municipios con planeamiento no adaptado a la ley 171997, del suelo de Galicia** (disposición adicional segunda LOUG)

Se les aplica lo previsto en la LOUG para el suelo urbano no consolidado y podrá ejecutarse de conformidad con la ordenación establecida por el planeamiento vigente en el plazo de 3 años (a contar desde 1-1-2003). Transcurrido este plazo sin que fuese aprobado definitivamente el instrumento de equidistribución serán de aplicación los límites de edificabilidad establecidos para el suelo urbano no consolidado siendo el ámbito de referencia el polígono o unidad de actuación o de ejecución. En el supuesto de que los terrenos no estén incluidos en polígonos y merezcan la condición de suelo urbano no consolidado deberá procederse a la delimitación del polígono.

**d.- Régimen del suelo urbanizable en los municipios con plan general adaptado a la ley 1/1997, del suelo de Galicia** (disposición transitoria primera LOUG)

Se aplica el régimen del suelo urbanizable delimitado y al resto del suelo urbanizable, apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico se aplicará lo dispuesto para el suelo urbanizable no delimitado. En todo caso los sectores con plan parcial definitivamente aprobado deberán ser ejecutados de acuerdo a la ordenación y en los plazos establecidos en el propio plan parcial y, como máximo, en el plazo de 3 años a contar desde 1-1-2003. Transcurrido este plazo sin que fuese aprobado definitivamente el instrumento de equidistribución deberá revisarse íntegramente el plan para adaptarlo a la LOUG. En los municipios con plan general adaptado a la ley 1/1997, los planes parciales y los planes de sectorización que se aprueben deberán acomodarse íntegramente a lo dispuesto en la LOUG, con la particularidad de que serán de aplicación los usos e intensidades fijados por el vigente plan general, en su caso.

En el resto de municipios con planeamiento general no adaptado a la ley 1/97 ni a la LOUG se aplicará íntegramente ésta con la particularidad de que los sectores contiguos sin solución de continuidad con el suelo urbano se les aplicarán los límites establecidos (estándares según población del municipio) mientras que a los demás sectores se les aplicarán el límite de 0,30 metros cuadrados edificables por cada metro cuadrado de suelo sin perjuicio de las mayores limitaciones que establezca el planeamiento vigente. Asimismo en estos municipios para la aprobación definitiva de planes parciales y de sus modificaciones se exige informe favorable del director general competente en materia de urbanismo. En todo caso en los ámbitos sin plan parcial aprobado definitivamente antes de la entrada en vigor de la LOUG que se encuentren en el ámbito de servidumbre de protección establecido por la ley 22/1998, de costas, o en el ámbito sometido a algún régimen de protección de la ley 9/2001, de conservación de la naturaleza, se les aplicará el régimen establecido por la LOUG para el suelo rústico de protección de costas o de espacios naturales respectivamente.

Al suelo incluido en el ámbito de los núcleos rurales tradicionales delimitados al amparo de la ley 11/1985, de adaptación de la ley del suelo a Galicia, o clasificado como suelo de núcleo rural según la ley 1/1997, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en la LOUG para el suelo de núcleo rural, sin perjuicio de las mayores limitaciones establecidas por el planeamiento.

Los terrenos incluidos en polígonos en ejecución por contar con instrumento de equidistribución aprobado definitivamente antes de la entrada en vigor de la LOUG les será de aplicación el régimen del suelo urbano no consolidado sin perjuicio de respetar la ordenación establecida por el plan especial.

Los terrenos incluidos en el ámbito del núcleo rural delimitado que no presenten un grado de consolidación por la edificación superior al 50% se les aplicará el régimen establecido por la LOUG para las áreas de expansión del núcleo rural.

A través del procedimiento de modificación del planeamiento general se podrá deleitar o revisar la delimitación individualizada de los núcleos rurales existentes.

El planeamiento general modificado o revisado podrá incluir dentro del área de expansión aquellos terrenos que fueron clasificados como suelo de núcleo rural al amparo de lo establecido por la ley 1/97, aunque no cumplan todos los requisitos.

**e.- Delegación de competencias<sup>68</sup>**

El Consello de la Xunta puede delegar en los ayuntamientos<sup>69</sup> que lo soliciten la aprobación definitiva del plan general, la aprobación de los planes especiales de protección, rehabilitación y mejora del medio rural formulados por los ayuntamientos, el otorgamiento de autorizaciones para usos en suelo rústico( construcciones e instalaciones agrícolas, construcciones e instalaciones destinadas al apoyo de la ganadería, construcciones e instalaciones forestales y las instalaciones vinculadas funcionalmente a las carreteras) y las potestades de protección de la legalidad urbanística y sancionadoras atribuidas a la Comunidad Autónoma.

La delegación se realiza mediante decreto de la Xunta, que se publica en el DOGA, a propuesta del conselleiro competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo y previo dictamen favorable de la Comisión Superior de Urbanismo de Galicia requiriéndose la aceptación expresa previa del Pleno del Ayuntamiento.

En cuanto a su régimen jurídico podemos destacar lo siguiente:

- La gestión ordinaria de las facultades del órgano delegante corresponde al conselleiro competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
- El Ayuntamiento delegado debe observar una serie de obligaciones en relación al cumplimiento de la normativa autonómica, deberes de información y cumplimentación de requerimientos.
- Los actos adoptados por delegación no ponen fin a la vía administrativa y son susceptibles de recurso administrativo ante el conselleiro competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

---

<sup>68</sup> Para la enmienda de supresión al artículo 9 del grupo parlamentario del bloque nacionalista galego dicha delegación debería suprimirse.

<sup>69</sup> Deben reunir los siguientes requisitos: contar con planeamiento general aprobado al amparo de la ley 11/1985 de adaptación de la ley del suelo a Galicia o a la legislación urbanística posterior, disponer de servicios técnicos, jurídicos y administrativos y haber ejercido las competencias urbanísticas de acuerdo con los principios de colaboración, coordinación, asistencia activa e información. No se exige un nivel de población determinado a diferencia de otras legislaciones entre las que podemos destacar el real decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril, del Principado de Asturias (art. 10).

Las enmiendas nº 43 y 44 del grupo parlamentario socialista pretendían el establecimiento de una obligación de colaboración de las diputaciones provinciales y de la Xunta de Galicia consistente en la puesta a disposición de medios técnicos y económicos para aquellos municipios que no contasen con los servicios técnicos, administrativos, jurídicos y económicos suficientes con lo que la delegación de competencias podía efectuarse en un mayor número de ayuntamientos.

Por último, se establecen reglas especiales en relación con la aprobación definitiva del plan general y de los planes especiales de protección, rehabilitación y mejora del medio rural:

- Una vez aprobado provisionalmente el plan el expediente se remite a la consellería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo para que emita informe vinculante en el plazo de 3 meses (se entiende emitido por silencio positivo si no recae en dicho plazo).
- El plan aprobado por el Ayuntamiento no puede contener determinaciones diferentes de las que fueron objeto de informe autonómico.
- Será nulo de pleno derecho el plan aprobado definitivamente por el Ayuntamiento con omisión del preceptivo informe favorable citado.

Si comparamos esta regulación con lo establecido en la ley 7/1995, de 29 de junio, de delegación y distribución de competencias observamos las siguientes diferencias:

- No se contempla la autorización para la construcción de viviendas unifamiliares.
- Se identifica el órgano autonómico que gestiona la delegación.
- Se establecía el carácter de actos que agitaban la vía administrativa lo que, entendemos, correcto si partimos del principio general de que el delegado actúa en el lugar del delegante y sus actos se imputan a éste.
- Se admitían informes del conselleiro sobre aspectos concretos.
- En ningún caso se entendía aprobado el plan por aplicación del silencio administrativo positivo.

**f.- Las construcciones ejecutadas en suelo rústico al amparo de licencia urbanística y de la preceptiva autorización autonómica** (disposición transitoria cuarta).

Podrán mantener el uso autorizado y podrán ejecutar en ellas obras de mejora y reforma de las instalaciones sin incrementar la superficie edificada legalmente, aunque no se cumplan las condiciones de uso y de edificación establecidas por la LOUG.

Además y previa autorización autonómica podrán ejecutarse obras de ampliación de la superficie edificada lícitamente siempre que no se trate de terrenos que deban ser incluidos en el suelo rústico de protección de espacios naturales, de aguas, de costas o de interés paisajístico, que cumpla las condiciones de edificación establecidas en la ley y el planeamien-

to<sup>70</sup>, que se mantengan el uso y la actividad autorizados originariamente no permitiéndose cambios de uso y que se adopten las medidas correctoras necesarias para minimizar la incidencia sobre el territorio y todas aquellas medidas, condiciones y limitaciones tendentes a conseguir una menor ocupación territorial y la mejor protección del paisaje, de los recursos productivos y del medio natural así como la preservación del patrimonio cultural y de la singularidad y la tipología arquitectónica de la zona.

**g.- Edificaciones ilegales en suelo rústico** (disposición transitoria quinta)

Como novedades más relevantes destacan las de que no se trate de suelo rústico de protección de espacios naturales, de costas o de interés paisajístico. Además se suprime el plazo para legalización de 1 año (se amplía a 3 años) y se exige un anteproyecto de legalización con determinadas medidas correctoras.

Se crea un canon de legalización del que el 80% corresponde al ayuntamiento y el 20% restante a la Comunidad Autónoma<sup>71</sup>.

En las construcciones y edificaciones legalizadas se podrán autorizar obras de mejora y reforma y, en casos justificados, obras de ampliación cumpliendo las condiciones de edificación previstas en la LOUG y en el planeamiento urbanístico. Si se trata de viviendas en suelo rústico sólo se puede ampliar hasta un máximo del 10% de la superficie edificada originaria.

En ningún caso se autorizará el cambio de uso o actividad preexistente.

Las edificaciones y construcciones no legalizadas que no sean demolidas voluntariamente exigirán una orden de demolición que será emitida por el conselleiro y, como novedad, por el alcalde pudiendo imponerse multas coercitivas.

**h.- Explotaciones agropecuarias existentes** (disposición transitoria décimo-primera)

Para acreditar la existencia de la explotación agropecuaria y de las edificaciones directamente vinculadas a ella será suficiente el reconocimiento administrativo del conselleiro competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo según lo dispuesto en la cir-

---

<sup>70</sup> En el caso de viviendas en suelo rústico sólo se podrán ampliar hasta un máximo del 10% de la superficie edificada autorizable.

<sup>71</sup> El importe del canon asciende a 10 euros por cada 10 metros cuadrados de superficie edificada incluida la superficie que se pretenda ampliar y debe ser abonado al ayuntamiento en el plazo de 1 mes desde la notificación del otorgamiento de la licencia de legalización.

cular 1/2003, de 31 de julio<sup>72</sup>, debiendo ser resueltas las solicitudes en el plazo de 6 meses a partir de la aprobación de la LOUGP (rige el silencio negativo).

Previa autorización autonómica se pueden realizar obras de ampliación incluso en volumen independiente sin que se exija el cumplimiento de la parcela mínima edificable, la ocupación máxima y las distancias mínimas a viviendas y a asentamientos de población.

Este régimen es igualmente de aplicación para las explotaciones agropecuarias con licencia previa.

Como especialidad se contemplan los aserraderos existentes antes de 1-1-2003 que podrán ser legalizados en cualquier clase de suelo rústico previa autorización autonómica sin que sea exigible el cumplimiento de los requisitos de superficie mínima de parcela, altura y ocupación máximas y retranqueos mínimos respecto de los linderos.

**i.- Explotaciones mineras existentes** (disposición transitoria décimo segunda)

La implantación de nuevas explotaciones y actividades extractivas en cualquier categoría de suelo rústico especialmente protegido no podrán realizarse en tanto no sea aprobado definitivamente el correspondiente Plan Sectorial de actividades extractivas sin perjuicio de la posibilidad de autorizar estas actividades en suelo rústico de protección ordinaria y de especial protección forestal. Este precepto es criticado por el Consello Económico e Social quien en el citado dictamen 5/ 2004, considera que la vinculación al citado Plan sólo tiene razón de ser cuando se trate de explotaciones que excedan el ámbito de la concesión.

**j.- Asentamientos surgidos al margen del planeamiento** (disposición transitoria décimo tercera LOUG)

Los asentamientos anteriores a 1-1-2003 siempre que no estén integrados en la malla urbana ni reúnan las características propias de un núcleo rural tradicional se clasifican como suelo urbanizable siempre que el ámbito del sector esté ocupado por la edificación, como mínimo, en las dos terceras partes de los espacios aptos para ella y que la tipología de las edificaciones sea la de vivienda unifamiliar con una altura máxima de dos plantas. Además el plan podrá reducir o eliminar justificadamente las reservas de suelo para dotaciones públicas y para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública<sup>73</sup> y el aprovecha-

---

<sup>72</sup> En la circular mencionada el reconocimiento administrativo podía ser municipal o autonómico. Además el reconocimiento de la existencia de la explotación no exime del cumplimiento de la normativa sectorial de aplicación (ambiental, sanitaria, etc.), ni del deber de obtener las licencias y autorizaciones exigibles.

<sup>73</sup> Esta reducción o eliminación eran contrarias a la enmienda nº 1 al artículo 9 del grupo parlamentario del bloque nacionalista galego.

miento urbanístico de los propietarios será el correspondiente al 100% del aprovechamiento tipo.

A este aprovechamiento la enmienda nº dos al artículo 9 de la reforma del grupo parlamentario del bloque nacionalista galego añadía la indemnización correspondiente para la obtención del patrimonio público del suelo. En ningún caso puede afectar a terrenos incluidos en la categoría de suelo rústico de protección de costas, de aguas o de espacios naturales.

Esta legalización por ministerio de la ley se efectúa sin tener en cuenta la posible prescripción de la potestad administrativa de restauración de la legalidad urbanística.

Si el asentamiento se integra en la malla urbana la clasificación a emplear es la de suelo urbano con la particularidad de que se tratará de un uso residencial de baja intensidad.

Por otra parte, debemos tener en cuenta el concepto de malla urbana elaborado por la jurisprudencia y recogido en el artículo 11.2 LOUG. Así podemos citar, entre otras, las STS de 18-1-2001, de 20-6-2001 y de 4 y 27 de julio de 2001 según las cuales un terreno que se encuentre aislado de toda urbanización no merece la clasificación de suelo urbano por más que ocasionalmente tenga los servicios urbanísticos a pie de parcela, es decir, los tenga porque pasen por allí casualmente y no porque la acción urbanizadora haya llegado hasta ella misma.

Obsérvese, no obstante, cómo la norma citada atribuye no la condición de suelo urbano o de suelo de núcleo rural sino la de suelo urbanizable a los terrenos mencionados pero elimina toda participación de la comunidad en la plusvalía generada por la actuación urbanística lo que consideramos totalmente desacertado y discriminatorio si lo comparamos con los propietarios de suelo urbanizable legalmente clasificado.

#### **11.- TÍTULOS NO AFECTADOS POR LA REFORMA QUE DEBERÍAN INCLUIR INNOVACIONES**

Se trata del título preliminar (vide apartado 2 de estos comentarios) y el título VIII relativo a los convenios urbanísticos.

Llama la atención, en cuanto a los convenios citados, que se hayan omitido una serie de modificaciones no sólo de orden técnico sino también para recoger la doctrina jurisprudencial.

Así en el debe de la reforma deben incluirse la mención a las personas signatarias en su condición de no propietarias puesto que nadie discute los convenios con los propietarios.

Por otra parte, no se comprende la omisión del principio de concurrencia en cuanto principio general máxime si tenemos en cuenta la naturaleza jurídica de los convenios como una figura afín a los contratos administrativos.

Tampoco se destaca con nitidez que los convenios urbanísticos se perfeccionan y obligan desde su firma tras la ratificación de su texto definitivo por el órgano competente y no se regula el derecho de acceso de cualquier ciudadano tras su perfección.

### **BIBLIOGRAFÍA**

\* ENRÍQUEZ SANCHO, R.: "Derecho y urbanismo: instituciones y principios comunes", Cuadernos de derecho judicial, CGPJ, 2003.

\* FERNÁNDEZ FERRERAS, C.: Derecho Urbanístico del Principado de Asturias, El Consultor, 2003.

\* FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: Manual de derecho urbanístico, El Consultor, Madrid, 2004.

\* FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: "Notas sobre el proceso continuo y silencioso de erosión del Derecho estatal y de las garantías jurídicas de los ciudadanos: el caso de los Jurados autonómicos de expropiación", Revista de Urbanismo y Edificación, nº 2.

\* GONZÁLEZ MARIÑAS, P.: "Una aproximación crítica a la ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural (III)", Revista Xurídica Galega, nº 39.

\* HERNÁNDEZ LÓPEZ, C.: "Una aproximación crítica a la ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural. (I) El régimen del suelo", Revista Xurídica Galega, nº 37.

\* MURADO CODESAL, Á.D.: "El patrimonio municipal del suelo (PMS): especial análisis de la Ley de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia y otra legislación urbanística autonómica" El Consultor, nº 24-30 de diciembre de 2004.

\* RAPOSO ARCEO J.J.: La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural, Ed. Civilis, 2004.